



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

Distr. general
2 de febrero de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión multianual de expertos sobre productos
básicos y desarrollo**
Tercer período de sesiones
Ginebra, 23 a 25 de marzo de 2011
Tema 4 del programa provisional

**Medidas de política para mitigar el impacto de
la gran volatilidad de los precios y los ingresos
en los países que dependen de los productos
básicos y facilitar la adición de valor y una
mayor participación de los países productores
de productos básicos en las cadenas de valor de
esos productos**

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

Resumen

Los mercados de productos básicos son intrínsecamente volátiles, como demostró el ciclo de auge y caída de 2007-2008. Para contrarrestar esa volatilidad se han diseñado y aplicado diversas medidas de apoyo en los planos internacional, regional y nacional. En el presente documento se examina la inestabilidad de los precios de los productos básicos y se analizan algunas de esas estrategias adoptadas por los países en desarrollo dependientes de productos básicos para mitigar la exposición a los riesgos de la volatilidad de los precios. Se destaca la importancia de entender las características específicas de la volatilidad de los precios de los productos básicos con el fin de fundamentar las respuestas de política y trazar planes adecuados para mitigar los efectos negativos, en particular teniendo en cuenta que los ingresos de exportación de muchos de esos países en desarrollo dependen en medida importante de un número limitado de productos básicos. Se concluye que es necesario seguir estudiando medidas innovadoras que se pueden adoptar a todos los niveles para mitigar las fluctuaciones de precios que enfrentan los países en desarrollo dependientes de productos básicos con el fin de propiciar un crecimiento y desarrollo autosostenidos y reducir así los niveles de pobreza.

Introducción

1. En el párrafo 92 del Acuerdo de Accra se dispone que "la UNCTAD deberá redoblar sus esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos... a enfrentar los problemas de comercio y desarrollo relacionados con la dependencia de los productos básicos". En ese contexto, deberá "apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, sobre todo los pequeños productores de productos básicos, por: elaborar estrategias nacionales sobre los productos básicos, en particular incorporando políticas de productos básicos en sus estrategias de desarrollo nacionales y regionales; aumentar la capacidad de oferta y lograr ser competitivos; avanzar en la cadena de valor y diversificar los sectores de los productos básicos;... y desarrollar sistemas de financiación y de gestión de riesgos (como las bolsas de productos básicos)" (párr. 93 a)).

2. El objetivo del presente documento es analizar la inestabilidad de los precios de los productos básicos y reexaminar las estrategias empleadas por los países en desarrollo dependientes de productos básicos para mitigar su exposición a los riesgos de la volatilidad de los precios. Es importante entender las características específicas de la volatilidad de los precios de los productos básicos con el fin de fundamentar las respuestas de política y trazar planes adecuados para mitigar los efectos negativos. Ello permitirá colmar lagunas de conocimientos, así como actualizar y ampliar nuestra percepción de las iniciativas utilizadas para mitigar la exposición a la volatilidad de los precios de los productos básicos. También contribuirá a identificar medidas nuevas y más eficaces que podrían ayudar a los países en desarrollo dependientes de productos básicos a gestionar más eficazmente las fluctuaciones de los precios y a limitar así sus efectos negativos para los procesos y las perspectivas de desarrollo.

I. Volatilidad de los precios de los productos básicos

3. Los precios de los productos básicos se han contado históricamente entre los precios internacionales más inestables, y tienden a seguir ciclos económicos generales de auge y caída. Durante los períodos de expansión económica mundial —por ejemplo, entre 2002 y 2008— esos precios se vieron impulsados al alza por una combinación de una fuerte demanda mundial dimanante del creciente peso de China y otros mercados emergentes en el consumo mundial de productos básicos¹, la lenta respuesta de la oferta y los bajos niveles de existencias. Ese último factor genera mercados ajustados, con escasez de oferta y poca capacidad de respuesta a acontecimientos imprevistos, lo que contribuye al aumento general de los precios y a su mayor volatilidad. En los períodos de contracción los niveles de demanda vuelven a bajar por debajo de las limitaciones de oferta, lo que hace que los mercados pasen de graves déficits a abultados excedentes y que los precios disminuyan en consecuencia. Los cambios de la oferta y la demanda (las variables fundamentales del mercado) constituyen un factor determinante clave de los movimientos de precios a mediano y largo plazo en función de los niveles de oferta.

4. Además de los factores fundamentales mencionados, se ha debatido intensamente sobre la creciente participación de los inversores financieros en los mercados de productos básicos como factor impulsor de la volatilidad de precios durante el reciente ciclo de auge y caída en los mercados de productos básicos. En diversos estudios se ha investigado el papel

¹ Un importante factor determinante del actual aumento de la demanda de algunos productos básicos agrícolas, en particular del maíz y del azúcar, es el aumento de la demanda de biocombustibles, estrechamente vinculado a la evolución de los precios de la energía.

desempeñado en los mercados de productos básicos por esos inversores (ya sean inversores especulativos, como los fondos de cobertura o los corredores de *swaps*, o inversores sobre índices, como los fondos de pensiones), pero los indicios reunidos sobre la relación entre el aumento de la financiarización de los mercados de productos básicos y las fluctuaciones de precios no son concluyentes. En un informe de la UNCTAD sobre el papel de la especulación se sugiere que la "aceleración y amplificación de los movimientos de los precios se pueden comprobar tomando los productos básicos como grupo. En lo que respecta al impacto de los inversores bursátiles en cada uno de los productos básicos, pueden observarse algunos efectos en el mercado del petróleo, pero aparentemente el impacto se produjo sobre todo en los mercados más pequeños y con menos liquidez de productos agrícolas básicos"².

5. En otros estudios se ha sostenido que los inversores financieros "sólo intervienen en los mercados de futuros y derivados conexos, y que sólo influyen en los precios al contado si reciben y mantienen existencias físicas de los productos"³. En un análisis de Goldman Sachs se señala que "los inversores sobre índice tienen poca o ninguna influencia en los precios, pues buscan colocaciones en productos básicos con fines de diversificación estratégica, y son remunerados por eliminar riesgos del balance de los productores de productos básicos, que tienen poco interés en asumir riesgos de precios. En consecuencia, los inversores sobre índice aportan al mercado poca información fundamental que pueda influir en los mercados físicos y, a través de éstos, en los precios"⁴.

6. No obstante, aunque no pueda determinarse concluyentemente el papel desempeñado por factores especulativos, se ha señalado que la especulación en el intercambio físico de productos básicos ha influido en los precios en la medida en que los especuladores compraban y almacenaban productos básicos al tiempo que apostaban por subidas de precios. Esas operaciones han conducido necesariamente a una disminución de la oferta de productos y afectado por ende a la evolución de los precios.

II. Volatilidad de los precios en los mercados agrícolas, de los metales y minerales y de la energía

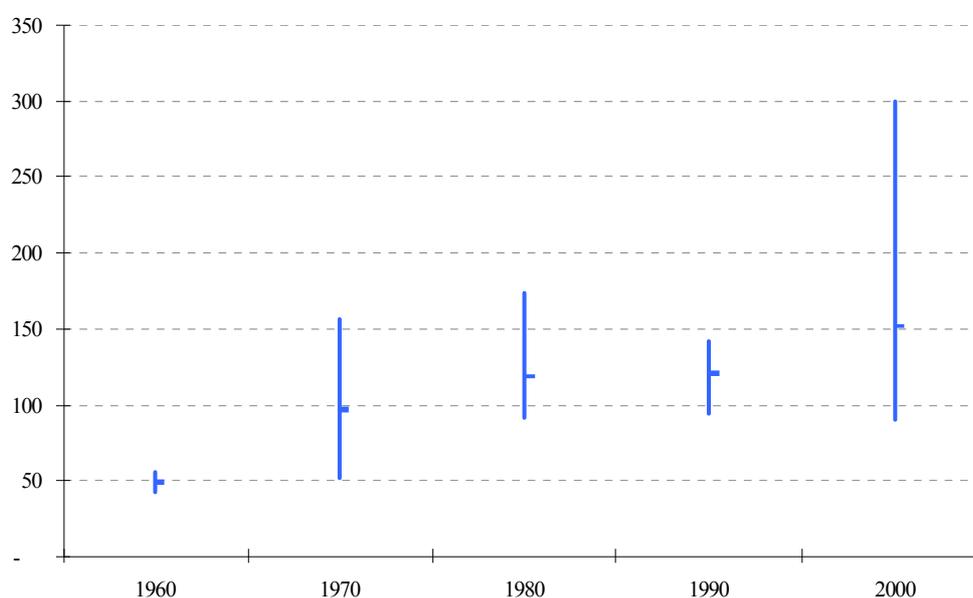
7. En el último decenio parece haber aumentado considerablemente la inestabilidad de los precios de los productos básicos distintos del petróleo (véase el gráfico 1).

² UNCTAD (2009), *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo: Respuesta a la crisis mundial, Mitigación del cambio climático y desarrollo*, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.09.II.D.16, Nueva York y Ginebra.

³ *Ibid.*

⁴ Strong, S., y O'Neill, J. (2010), *Global Economics Paper No. 194*, Goldman Sachs Economics, marzo.

Gráfico 1
Inestabilidad histórica del índice de precios de productos básicos distintos del petróleo (base: 2000=100)



Fuente: UNCTAD, UNCTADstat.

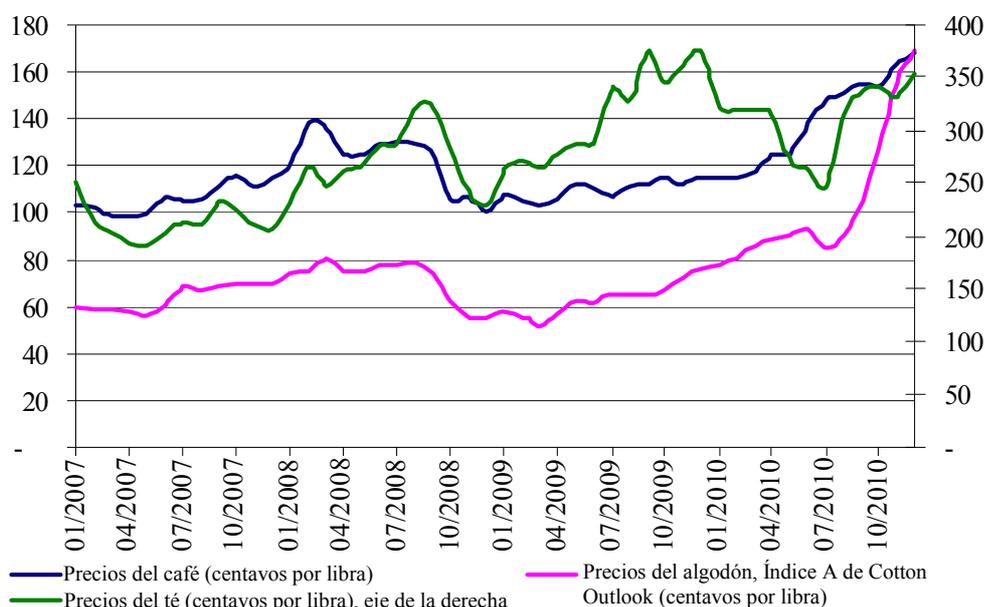
8. Se han registrado considerables fluctuaciones de los precios de productos concretos. Por ejemplo, los precios del café aumentaron de 0,64 dólares por libra en 2000 a 0,89 dólares por libra en 2005, y en noviembre de 2010 alcanzaron los 2,20 dólares por libra, su nivel más alto en 13 años⁵. Los precios del té registraron asimismo grandes fluctuaciones durante ese período, aumentando en un 29% sólo entre julio y octubre de 2010.

9. También ha sido extremadamente elevada en los últimos tiempos la inestabilidad de los precios del algodón. El Índice A de Cotton Outlook se situó en promedio en el 57% de agosto a octubre de 2010, frente al 11% del mismo período de 2009/10 y al promedio del 16% del mismo período durante el último decenio. Se trata de la mayor volatilidad registrada en los tres primeros meses de una campaña algodonera desde que se empezara a publicar en los años sesenta el Índice A de Cotton Outlook, y ya ha alcanzado los mayores niveles de volatilidad del índice en los últimos 23 años⁶ (véase el gráfico 2).

⁵ Steve Suplan, analista superior de políticas del Instituto de Política Agrícola y Comercial de los Estados Unidos calculó que de 2006 a 2008 la especulación sobre los índices de precios de los productos básicos afectó a la quinta parte del total de los contratos de café.

⁶ *Outlook of the world cotton market*, publicado el 1º de noviembre de 2010 por el Comité Consultivo Internacional del Algodón.

Gráfico 2
Volatilidad de precios en los mercados del café, del té y del algodón



Fuente: UNCTAD, UNCTADstat.

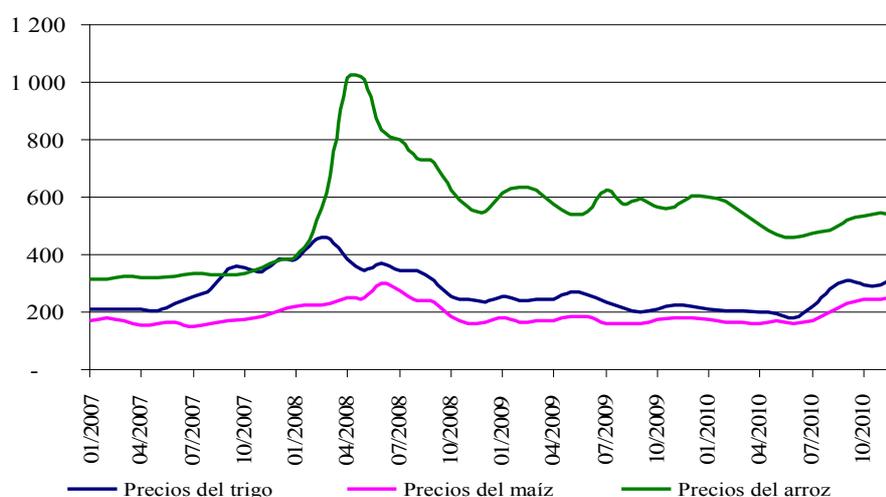
10. Los precios mundiales del azúcar sufrieron grandes oscilaciones en 2010. Tras alcanzar a principios de 2010 los 0,30 dólares por libra, su nivel máximo en 29 años, y reducirse a alrededor de la mitad de ese nivel en la segunda parte del año, reanudaron la tendencia ascendente hasta llegar de nuevo a 0,30 dólares por libra el 9 de noviembre de 2010.

11. También el mercado de cereales⁷ ha registrado inestabilidad de precios en los últimos años. Los precios del trigo, por ejemplo, aumentaron en cerca de un 25% en julio de 2010 y en más de un 70% entre junio y septiembre de 2010. Los del maíz aumentaron en más de un 50% entre junio y octubre de 2010, y los del arroz⁸, producto para el que no existen precios internacionales de referencia en los mercados de futuros, "sólo" subieron en un 16% (véase el gráfico 3).

⁷ En su resolución sobre la crisis en el sector ganadero de la Unión Europea (B7-0607/2010), de 3 de noviembre de 2010, el Parlamento Europeo dice, entre otras cosas, que, "considerando que los precios del trigo son entre un 60% y un 80% superiores respecto al inicio de la temporada en julio, mientras que los precios se mantienen un tercio por debajo de sus máximos de 2008, y que en el mismo período el precio del maíz se ha incrementado en un 40%", [...] "pide a la Comisión que proponga, con carácter de urgencia, medidas para detener el aumento de los costes del pienso y estabilizar sus precios en el mercado interior".

⁸ En el caso del azúcar y el maíz, han surgido nuevas fuentes potenciales de inestabilidad que influyen en la demanda de biocombustibles, como las fluctuaciones de los precios del petróleo. Por ejemplo, alrededor del 40% de la producción de maíz de los Estados Unidos (lo que representa aproximadamente 120 millones de toneladas) se destina al sector de los biocombustibles.

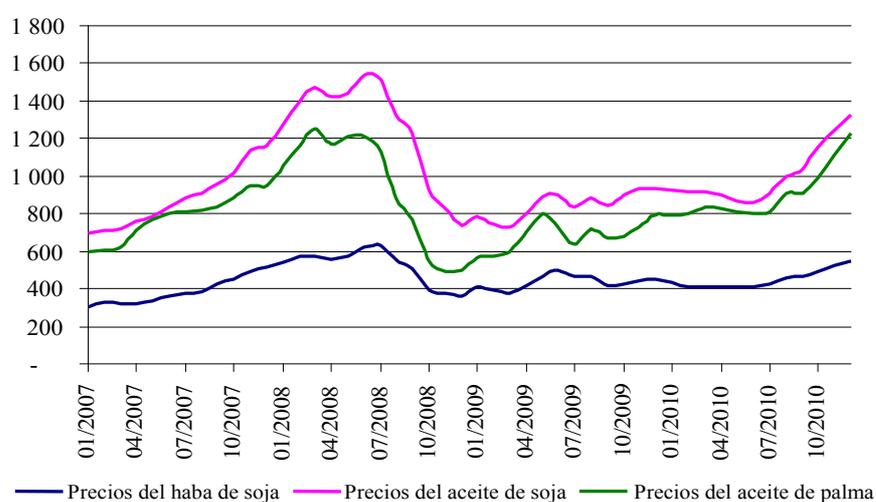
Gráfico 3
Volatilidad de precios en los mercados de trigo, maíz y arroz



Fuente: UNCTAD, UNCTADstat.

12. Pueden observarse tendencias similares en los mercados de otros productos básicos, como el aceite de soja y el aceite de palma, en los que los precios aumentaron en alrededor de 26% y 22%, respectivamente, entre junio y octubre de 2010⁹ (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Volatilidad de precios en los mercados del aceite de soja y el aceite de palma



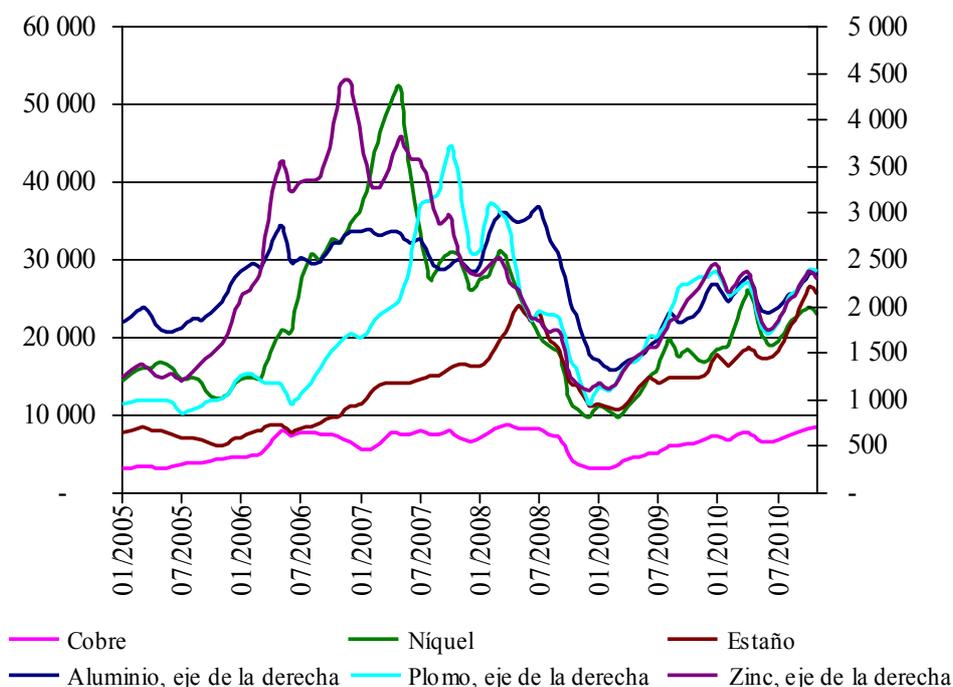
Fuente: UNCTAD, UNCTADstat.

13. Los precios de los minerales y los metales siguieron una tendencia similar durante el mismo período (gráfico 5). Por ejemplo, de junio a octubre de 2010, los precios del estaño, del zinc, del plomo, del cobre, del níquel y del aluminio aumentaron, respectivamente, en

⁹ Al final de 2010, los niveles de existencias de maíz y de habas de soja estaban en los Estados Unidos muy por debajo de la relación crítica existencias/consumo, fijada en el 10%.

alrededor de 52%, 36%, 40%, 27%, 23% y 21%. A pesar del muy elevado nivel de existencias de aluminio (alrededor de 4,3 en la Bolsa de Metales de Londres), las subidas de precios fueron considerables, muy probablemente como consecuencia en parte de la decisión de China de limitar su capacidad de elaboración de aluminio con utilización intensiva de energía (la producción de China representa alrededor del 40% de la producción mundial).

Gráfico 5

Volatilidad de precios en los mercados de metales

14. Se registran asimismo grandes fluctuaciones de precios en los mercados energéticos. El precio del petróleo, por ejemplo, que era de 25 dólares por barril en enero de 1997, bajó a 11 dólares por barril en diciembre de 1998, aumentó ininterrumpidamente durante el año siguiente y alcanzó un nivel máximo de 34 dólares por barril en noviembre de 2000 para bajar después hasta llegar a 19,31 dólares por barril en diciembre de 2001. A partir de 2002 inició una tendencia ascendente, pero en los últimos años ha entrado en un nuevo período de inestabilidad. Por ejemplo, desde 60 dólares por barril en 2006 aumentó hasta un nivel máximo de 147 dólares por barril en 2008 antes de desplomarse por debajo de 40 dólares por barril en el primer trimestre de 2009. Desde entonces ha recuperado parte del terreno perdido, pero sigue situándose muy por debajo del nivel máximo alcanzado en 2008.

15. Los precios del gas natural presentan cierta correlación con los del crudo, pero parecen ser ligeramente menos volátiles como consecuencia del efecto de sustitución entre ambos combustibles. No obstante, la dinámica a corto plazo de los mercados puede dar lugar a considerables fluctuaciones de precios. Por ejemplo, en el Henry Hub de los Estados Unidos, uno de los principales mercados regionales de gas natural, los datos disponibles indican que en los años noventa el precio evolucionó dentro de una franja limitada. A partir del nivel de 1,70 dólares por millón de unidades térmicas británicas (Btu) al que se situaba a principios de la década, fue aumentando hasta alcanzar en 1996 su nivel máximo de 2,76 dólares por millón de Btu antes de volver a descender hasta 2,08 dólares por millón de Btu en 1998. Inició después una prolongada tendencia ascendente, y en 2008 se había

cuadruplicado, llegando a 8,85 dólares por millón de Btu. En 2009, sin embargo, volvió a disminuir en más de un 50% al manifestarse los efectos de la crisis económica y como consecuencia de un sostenido avance tecnológico que ha permitido la extracción no convencional de gas natural de yacimientos de lutitas¹⁰, una revolución que ha llenado de gas los mercados. El gas natural licuado (GNL), del que existe un único mercado mundial, también presentó oscilaciones de precio similares, aunque con menos volatilidad durante los noventa. El precio del GNL se cuadruplicó, pasando de 3,05 dólares por millón de Btu en 1998 a 12,55 dólares en 2008, antes de disminuir a 9,06 dólares en 2009¹¹.

16. Los analistas sugieren que la volatilidad registrada en los mercados del petróleo a finales de los años noventa fue el resultado de un descenso de la demanda seguido por un período de bajo crecimiento económico como consecuencia de la crisis financiera de Asia. La saturación de los mercados causó un descenso de los precios. Las reducciones de la producción, la insuficiencia crónica de las inversiones y una repentina reactivación de la demanda invirtieron la tendencia descendente, pero los precios disminuyeron de nuevo en 2001. Las recientes oscilaciones de los precios se han atribuido a perturbaciones de la demanda y a la financiarización de los mercados de productos básicos, a los que han acudido en masa los inversores. Se supone que las inversiones especulativas pueden haber contribuido a agudizar la inestabilidad.

17. En resumen, los precios de los productos básicos registran con mucha frecuencia pequeñas oscilaciones, pero a veces se producen repentinamente grandes variaciones o crisis. Como ya se ha analizado, en los últimos dos decenios los precios de los productos básicos han registrado marcados aumentos y caídas, en particular desde principios hasta finales del decenio de 2000. Los precios de varios productos básicos registraron un marcado aumento, pero la crisis económica mundial hizo que se invirtiera rápidamente la tendencia en la segunda mitad de 2008, y esa nueva situación se mantuvo a lo largo de 2009, aunque con algo menos de volatilidad. Sin embargo, en 2010 se observó un nuevo aumento de la inestabilidad de los precios de los productos básicos al volver los inversores a buscar refugio en este sector, frente a la incertidumbre causada por algunos activos de riesgo y la crisis de la deuda de la zona del euro.

III. Repercusiones de la volatilidad de los precios en los países en desarrollo dependientes de productos básicos

18. Si no se gestiona en forma adecuada, la excesiva inestabilidad de los precios de los productos básicos puede afectar negativamente al desarrollo de los países en desarrollo dependientes de esos productos, sobre todo porque la inestabilidad y la incertidumbre de las corrientes de ingresos puede dificultar no sólo la gestión fiscal y presupuestaria, sino también la planificación a largo plazo. La gran volatilidad de precios también puede socavar los esfuerzos de desarrollo de esos países al desalentar la inversión, profundizar los déficits comerciales y aumentar la incidencia de la pobreza¹², especialmente porque los sectores de productos básicos constituyen por lo general la principal fuente de sustento de

¹⁰ Según Cambridge Energy Research Associates, el gas de lutitas representaba en 2009 el 20% de la producción estadounidense, frente a sólo un 1% en 2000. La Agencia Internacional de la Energía prevé la continuación de esa tendencia, y en su *World Energy Outlook de 2010* pronosticó que "alrededor del 35% del incremento global en la producción de gas [hasta 2035] proviene de fuentes no convencionales —gas de lutita, metano de capas de carbón y gas compacto".

¹¹ BP Statistics: www.bp.com.

¹² Suryanarayana, M. H. (2008), *Agflation and the PDS: Some Issues*, Instituto Indira Gandhi de Investigación sobre el Desarrollo, Mumbai, abril.

millones de personas en grandes sectores de la población de los países de renta baja y los países menos adelantados (PMA).

19. La volatilidad de los precios de los productos básicos también puede redundar en fluctuaciones de la relación de intercambio que pueden tener profundas repercusiones negativas en el desarrollo. Muchos autores han destacado la relación entre la volatilidad de la relación de intercambio y la de los tipos de cambio reales, que a su vez afecta negativamente a la inversión y al crecimiento¹³, aumenta el coste de los empréstitos del exterior y merma la capacidad de servicio de esa deuda¹⁴.

20. En general, la volatilidad de los precios de los productos básicos tiene efectos de desestabilización del crecimiento económico si no se aplican estrategias adecuadas para mitigar la exposición a los riesgos que genera. De ahí la importancia de examinar las diversas medidas que se han aplicado para contrarrestarla, con el objetivo de determinar sus puntos débiles y mejorar su eficacia.

IV. Intentos de mitigar los efectos de la volatilidad de precios e ingresos¹⁵

21. Se han hecho muchos intentos, tanto en el plano internacional como en el nacional, de contrarrestar la volatilidad de los precios de los productos básicos¹⁶. La necesidad de estabilizar los precios de los productos básicos con miras a garantizar rendimientos "remunerativos" para los productores no es un concepto nuevo en el debate sobre el desarrollo. Históricamente, sin embargo, se han delineado dos tendencias diferentes, correspondientes a los productores del "Norte"¹⁷ y del "Sur". La primera ocasión en que se examinó seriamente la variabilidad de los precios de los productos básicos en el período posterior a la segunda guerra mundial fueron las negociaciones que condujeron al acuerdo de 1948 sobre la Carta de la Habana (que no fue ratificada por los Estados miembros). El enfoque enunciado en esa Carta habría de influir en las negociaciones internacionales sobre los productos básicos en las siguientes décadas, en las que la búsqueda de soluciones a ese problema se centró en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El Consejo estableció una Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos a la que se encomendaron las funciones de crear grupos de estudio sobre

¹³ Bleaney, M., y Greenaway, D. (2000), The impact of terms of trade and real exchange volatility on investment and growth in sub-Saharan Africa, *Journal of Development Economics*, vol. 65 (20019491-500, octubre).

¹⁴ Catao, L., y Kapur, S. (2006), Volatility and the debt-intolerance paradox, FMI, vol. 53, N° 2.

¹⁵ A menos que se indique otra cosa, la presente sección se basa en la publicación de la UNCTAD (2003) *Economic Development in Africa – Trade Performance and Commodity Dependence*, N° de venta E.03.II.D.34, Nueva York y Ginebra.

¹⁶ Los problemas causados por la inestabilidad de los precios de los productos básicos ya eran objeto de reflexión en los años cuarenta. En 1943 John Maynard Keynes incluyó una organización de control de los productos básicos en su conocido plan para el sistema de Bretton Woods.

¹⁷ La inestabilidad de los ingresos agrícolas resultante de las fluctuaciones de la oferta y la demanda de los productos del sector viene siendo un motivo de preocupación en los países industrializados desde hace muchos años. De ahí que muchos de esos países hayan aplicado políticas agrarias nacionales proteccionistas cuyos objetivos prioritarios eran la estabilización de los ingresos y la protección de la población dedicada a la agricultura y que entrañaban un elevado coste financiero. El análisis de la presente sección se circunscribe a las medidas adoptadas en el "Sur" para mitigar la volatilidad de los precios de los productos básicos. Véase un examen del contexto histórico del proteccionismo agrícola en los países de la OCDE en Shonfield, A., y Oliver, H. (Eds.) (1976), *International Economic Relations of the Western World, Volume 1, Politics and Trade*, Oxford University Press, Londres, págs. 292 a 303.

productos básicos, recomendar la convocatoria de conferencias para negociar acuerdos sobre productos básicos, y coordinar las actividades de los grupos de estudio y de los consejos encargados de la administración de los acuerdos sobre productos básicos. El Secretario General de la UNCTAD y los países en desarrollo otorgaron prioridad a esta cuestión en el programa de la primera Conferencia de la nueva institución, que se celebró en 1964, en un contexto de deterioro sostenido de la relación de intercambio de los países exportadores de productos básicos y de inestabilidad de los precios de los productos básicos y de los ingresos resultantes.

22. Esos intentos han comprendido en general medidas tendentes a reducir las fluctuaciones de los precios y a elevar los niveles medios de precios mediante intervenciones concretas dirigidas a controlar la oferta de diversos productos básicos. En el Sur, esas intervenciones han consistido principalmente en la concertación de acuerdos internacionales sobre diversos productos básicos y en la fijación de cuotas por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Otras estrategias que se han aplicado para mitigar los efectos de la volatilidad de los precios de los productos básicos son las siguientes: a) programas de sostenimiento de la renta tendentes a proteger a los países en desarrollo dependientes de productos básicos contra la disminución de los ingresos de exportación; b) mecanismos basados en el mercado; c) sistemas de gestión de ingresos¹⁸, incluidos fondos de estabilización basados en normas fiscales; d) utilización de estimaciones de precios en los presupuestos; y e) programas de diversificación y de adición de valor.

A. Sistemas de gestión de la oferta

23. La comunidad internacional para el desarrollo ha realizado intentos en el marco de la UNCTAD de formular una política internacional viable sobre los productos básicos que mitigara la volatilidad de los precios y estabilizara los ingresos de los productores: de esos intentos surgieron en agosto de 1974 propuestas relativas a un Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB), que se aprobó en la IV UNCTAD, celebrada en 1976. Posteriormente se iniciaron negociaciones sobre diversos productos básicos, con miras a la concertación de acuerdos sobre productos básicos que contuvieran disposiciones económicas y que permitieran financiar, con sus propios recursos y con recursos prestados por un servicio común de financiación que se establecería con ese fin, existencias de amortiguación para reducir las fluctuaciones de los precios y estabilizar los precios a niveles remunerativos para los productores. Se iniciaron pronto las negociaciones sobre ese mecanismo, que condujeron posteriormente al establecimiento del Fondo Común para los Productos Básicos¹⁹.

24. A pesar de las intensas negociaciones celebradas durante varios años, el único nuevo acuerdo sobre productos básicos con disposiciones económicas que fue posible negociar en el contexto del PIPB fue el Convenio Internacional del Caucho Natural. Como consecuencia de la recesión mundial de los ochenta y de los bajos niveles de precios, se puso fin a algunos de los acuerdos sobre productos básicos existentes (por ejemplo, los del estaño y el azúcar), y se eliminaron las disposiciones económicas de otros, como los del café y el cacao.

25. En los años ochenta la intervención en los mercados dejó de considerarse aceptable, o viable en un contexto caracterizado por una recesión mundial y la consiguiente

¹⁸ FMI (2007), *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*, marzo.

¹⁹ El Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos, aprobado en 1981, no entró en vigor hasta 1989, y no se puso en marcha el servicio planeado originariamente para financiar el establecimiento de existencias de amortiguación.

disminución de los precios de todos los productos básicos, el retroceso del multilateralismo en las relaciones económicas internacionales y la supremacía de las estrategias orientadas hacia el mercado. Se consideraba, en cambio, que al permitir el libre juego de las fuerzas del mercado por medio de la liberalización de precios y la desregulación se conseguiría una asignación más eficiente de los recursos y un aumento del bienestar. El nuevo entorno debilitó, pues, el concepto mismo de estabilización de los precios internacionales de los productos básicos.

26. En la literatura sobre el tema se han indicado varias razones por las que no llegaron a funcionar o fue imposible negociar los acuerdos sobre productos básicos. La primera de ellas reside en las dificultades para influir en los precios a través de la gestión de la oferta, o por otros medios, en un contexto de expansión de la oferta como consecuencia de aumentos de la productividad²⁰. La segunda es la imposibilidad de acordar franjas de precios que resultaran "equitativos" para los productores²¹, o de determinar con precisión una tendencia a largo plazo en torno a la cual se pudieran estabilizar los precios. La tercera se refiere a los problemas de coordinación de los intereses de diferentes partes en el acuerdo, así como a la ausencia de mecanismos de aplicación, o a su debilidad, y al problema de los beneficiarios sin contrapartida²². Por otra parte, se ha señalado que esos problemas, aunque importantes, no habrían resultado insuperables de haber existido suficiente voluntad política, respaldada por los recursos financieros necesarios, para hacer funcionar los acuerdos²³. Por ejemplo, aunque el sector del petróleo participa de muchas de las dificultades mencionadas (aunque con características ligeramente diferentes), la OPEP, a través de la cooperación entre sus miembros (y con algunos países no miembros), ha conseguido mantener un cierto grado de estabilidad de precios en el mercado.

27. Una de las principales cuestiones que se han planteado en relación con la estabilidad de precios (además de la consideración de la seguridad alimentaria) es la de la determinación de la característica intrínseca de la volatilidad de los precios de los productos básicos, es decir, la cuestión de si los precios de esos productos fluctúan en torno a una tendencia o bien fluctúa la propia tendencia. En realidad no siempre resultaba fácil distinguir efectivamente las nociones de ciclo y de tendencia, y, tras reiterados debates al respecto, se dio en suponer que los precios de los productos básicos seguían una tendencia aleatoria (estocástica) y no determinista. Esa conclusión significa que las perturbaciones de los precios tienden a presentar algunas características permanentes (es decir, efectos persistentes). No obstante, de algunos estudios econométricos se desprende que los precios de diversos productos básicos tienden a seguir una tendencia determinista.

28. También se han introducido planes de gestión de la oferta mediante el establecimiento de juntas de comercialización y "*caisses de stabilisation*". Esas organizaciones, que contribuyeron a la estabilización de los precios por medio de reservas nacionales y existencias de amortiguación, fueron suprimidas en los años ochenta y noventa en el marco de los programas de ajuste estructural²⁴. Además de contribuir a la estabilización de los precios, desempeñaron la importante función de proporcionar diversos

²⁰ Reinhart, C. M., y Wickham, P. (1994), "Commodity prices: Cyclical weaknesses or secular decline?", *IMF Staff Papers*, 41(2), junio, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

²¹ Gilbert, C. L. (1996), "International commodity agreements: An obituary notice", *World Development*, vol. 24, N° 1, págs. 1 a 19.

²² Cashin P., McDermott, C. J., y Scout, A. (2002), "Booms and slumps in world commodity prices", *Journal of Development Economics*, vol. 69, págs. 227 a 296; véase también Gilbert, *op. cit.*

²³ Rangarajan, L. N. (1983), "Commodity Conflict Revisited: from Nairobi to Belgrade", *Third World Quarterly*, vol. 5, N° 1, 1983.

²⁴ En efecto, como consecuencia de las limitaciones fiscales y de la exposición, por lo general sin cobertura, al riesgo de precios de los productos básicos, los países en desarrollo tenían dificultades para proporcionar a sus agricultores una red de seguridad como la que ofrecía la Junta del Trigo del Canadá a los productores de trigo no destinado a forraje y de cebada.

servicios auxiliares, como los de provisión de insumos, control de la calidad, almacenamiento, distribución de productos y crédito. Aunque es cierto que algunas de esas juntas estaban lastradas por diversos problemas, en particular de gobernanza y captación de rentas, hoy se reconoce retrospectivamente que habría sido preferible, en vez de suprimirlas sin más, corregir esos problemas mediante políticas claramente definidas²⁵.

B. Gestión de la oferta de petróleo – OPEP

29. El objetivo del sistema de gestión de la oferta de la OPEP es "la estabilización de los precios en los mercados internacionales de petróleo atendiendo debidamente a los intereses de los países productores y a la necesidad de garantizarles unos ingresos regulares"²⁶. Para lograr ese objetivo se fijan periódicamente cuotas de producción ajustadas a las condiciones del mercado. A pesar de algunas dificultades de aplicación de las cuotas y del problema de los beneficiarios sin contrapartida, el sistema de gestión de la oferta ha contribuido en términos generales a una relativa estabilización de los precios mundiales del petróleo, haciendo así más previsibles los ingresos de exportación y regularizando los ingresos de los productores. También se ha promovido el diálogo entre productores y consumidores para controlar el suministro al mercado y evitar la escasez de oferta que propicia la inestabilidad de los precios.

C. Programas de sostenimiento de los ingresos

30. Los servicios de financiamiento compensatorio²⁷, concebidos para compensar los déficits de ingresos y las crisis de precios a corto plazo, no han tenido más éxito que los acuerdos sobre productos básicos, en parte porque los precios de muchos productos básicos, por lo menos hasta el período de auge económico de 2007/08, siguieron una tendencia histórica descendente. Los ejemplos más conocidos de mecanismos de financiamiento compensatorio son: a) el Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC) del Fondo Monetario Internacional (FMI) (1988), sucesor del Servicio de financiamiento compensatorio (SFC) que se había puesto en funcionamiento en 1963; y b) el Sistema de garantía de los ingresos por exportaciones (STABEX) de la Unión Europea²⁸.

31. El objetivo del SFCC era mitigar los efectos de un déficit temporal, determinado por factores externos, de los ingresos de exportación de mercancías de un país respecto de la tendencia a mediano plazo. Se trataba de proporcionar a los países que no disponían de reservas suficientes o de la capacidad necesaria para obtener préstamos en el extranjero los medios necesarios para amortiguar los efectos en el consumo nacional de un descenso temporal y muy pronunciado de los ingresos de exportación. Los requisitos de acceso al Servicio de financiamiento compensatorio del SFCC eran: a) sufrir *temporalmente* un déficit de ingresos de exportación y/o un excedente de importaciones de cereales,

²⁵ La UNCTAD planteó ya esas cuestiones en los años noventa. Por ejemplo, en mayo de 1998 la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD (TD/B/COM.1/EM.5/L.1) señaló que "la falta de intervención del gobierno había generado algunas lagunas en los servicios prestados a los productores y otros agentes del sector...". Por consiguiente, se recomendó la utilización de otros mecanismos, como la gestión de los riesgos de precios de los productos básicos y la financiación contra recibo de almacén. Véase también UNCTAD 2003, *op. cit.*

²⁶ <http://www.nccr-trade.org/publication/oil-supply-management-practices-the-organization-of-petroleum-exporting-countries-opec-under-the-w/>.

²⁷ El análisis de esos mecanismos se basa en UNCTAD 2003, *op. cit.*, págs. 33 a 37.

²⁸ Otros dos sistemas de financiamiento compensatorio son el Servicio especial de financiamiento para productos mineros de los países ACP y PTUM (SYSMIN) de la Unión Europea y el Programa de financiamiento compensatorio de Suiza.

imputables a factores que escaparan en gran medida al control de las autoridades; b) padecer algún problema de balanza de pagos; y c) estar dispuesto a cooperar con el FMI para abordar el problema.

32. El STABEX se estableció en virtud del Convenio de Lomé I (1975-1979) y en el marco de una amplia política internacional para los productos básicos basada esencialmente en el buen funcionamiento de los acuerdos internacionales sobre productos básicos. Tenía por objetivo compensar los déficits de ingresos de exportación de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) imputables a fluctuaciones de los precios mundiales o de la producción interior de productos agrícolas. El mecanismo de financiamiento compensatorio entraba en funcionamiento cuando se producía una disminución de los ingresos derivados de las exportaciones a la Unión Europea en relación con una tendencia cuatrienal. Desde su creación se introdujeron en el sistema diversos cambios, entre ellos un aumento del número de productos incluidos, condiciones de compensación y una cláusula de derogación.

33. El funcionamiento de esos mecanismos se basa en el supuesto de que los déficits temporales de los ingresos de exportación son auto reversibles. Resulta difícil, sin embargo, distinguir entre perturbaciones temporales y permanentes, pues incluso las consideradas temporales pueden terminar siendo de larga duración. Además, esos mecanismos resultan de difícil manejo, pro cíclico y demasiado costoso.

34. Los programas de sostenimiento de los ingresos, que tienen objetivos similares a los de los mecanismos compensatorios, proporcionan protección contra caídas pronunciadas de los ingresos de exportación, ya se deban a variaciones de los precios o a disminuciones del rendimiento de las cosechas. Los Estados Unidos, por ejemplo, crearon en 1996 el Organismo de Gestión del Riesgo (RMA)²⁹ para administrar los programas de la Corporación Federal de Seguro de Cosechas (FCFI) y otros mecanismos de gestión del riesgo no relacionados con seguros que prestan apoyo a la agricultura estadounidense. Los programas se basan por lo general en la venta de seguros de cosecha a través de corredores contractuales privados autorizados, pero la FCIC respalda esas transacciones mediante mecanismos de reaseguro (subvenciones). Ese sistema combina la cobertura del rendimiento de la cosecha con la cobertura de precio, es decir, protege contra las pérdidas potenciales de valor como consecuencia de cambios del precio de mercado durante el período del seguro, además de contra los riesgos cubiertos por el seguro corriente contra pérdidas de cosecha (por ejemplo, por enfermedades, sequías o inundaciones).

35. Los seguros de cosecha más tradicionales sólo suelen tener en cuenta el riesgo relacionado con el rendimiento de las cosechas (protección contra posibles pérdidas "físicas" durante la campaña agrícola), pero pueden combinarse con mecanismos de mitigación del riesgo de precio para proporcionar protección integral. Algunos países, como Sudáfrica, Etiopía, Kenya y Malawi³⁰, aplican actualmente programas de seguro de cosecha, pero la intensificación de ese tipo de riesgo como consecuencia del cambio climático hará que resulte cada vez más importante la adecuación de esos mecanismos a las condiciones reales, lo que probablemente será objeto de un vivo debate en el futuro previsible³¹. Se está considerando una iniciativa tendente a establecer un sistema similar de mancomunación de riesgos en los países del Caribe (por ejemplo, para el café en Jamaica), que podría contar con el apoyo del Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe, que en la actualidad no abarca la agricultura.

²⁹ <http://www.rma.usda.gov/>.

³⁰ La Unión Europea estableció en 1995 el TARSIM, una entidad de gestión encargada de proporcionar, en asociación con un consorcio de compañías de seguros, un servicio de seguro de cosecha (financiado con contribuciones de los gobiernos, que subvencionan parte de la prima del seguro).

³¹ Dervis, K. (2008), "Given that mitigating climate change requires investment, how much should we invest and when?", *The Climate Change Challenge*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, conferencia anual 11.

D. Mecanismos basados en el mercado – instrumentos financieros

36. Entre los numerosos instrumentos disponibles para mitigar el riesgo de precios de los productos básicos, los basados en el mercado son los menos utilizados. Los instrumentos de cobertura abarcan desde las modalidades básicas, como contratos a término³², contratos de futuros³³ y opciones³⁴, hasta combinaciones complejas (por ejemplo, contratos con tope máximo y mínimo "collars" o instrumentos del mercado extrabursátil), en función de la estrategia que adopte el usuario final para protegerse contra los riesgos.

37. Los productores de productos básicos de los países desarrollados están utilizando en medida creciente programas de cobertura financiera para mitigar su exposición a la volatilidad de los precios. En cambio, en los países en desarrollo el recurso a esa práctica sigue siendo limitado, a pesar de que el nivel de riesgo a que se enfrentan los productores es elevado. Algunos países, sin embargo, han recurrido a instrumentos basados en el mercado para mitigar los riesgos de ingresos. Por ejemplo, México protegió en 2008 mediante opciones todas sus ventas de petróleo de 2009 a un precio de ejercicio de 70 dólares por barril cuando el precio del petróleo se situaba en 100 dólares por barril³⁵. El costo de las opciones de compra, de 1.500 millones de dólares, permitió al programa realizar economías por más de 5.000 millones de dólares³⁶. En 2009, por segundo año consecutivo, México, con el fin de proteger los gastos del gobierno de las fluctuaciones de los precios, dedicó cerca de 1,2 millones de dólares a opciones de compra para la cobertura de 230 millones de barriles de exportaciones de petróleo en 2010 a 57 dólares por barril³⁷. En Costa Rica las empresas de molienda utilizaron también opciones para ofrecer a los productores de café un precio mínimo garantizado³⁸. La ventaja de los instrumentos basados en el mercado reside en que pueden combinarse entre sí (o con otros mecanismos, como sistemas de almacenamiento o seguros de cosecha) para configurar una estrategia adaptada a las necesidades concretas.

38. La escasa utilización de instrumentos financieros es imputable ante todo a que ni los operadores del sector privado (en particular agricultores y exportadores) ni los del sector público están suficientemente familiarizados con ellos, y en algunos casos a la falta de interés por parte de los funcionarios gubernamentales. La utilización de instrumentos financieros con fines de cobertura requiere conocimientos técnicos y de gestión y un marco institucional que proporcione mecanismos adecuados de información, registro, supervisión y evaluación. Es necesario además establecer procedimientos internos de control para prevenir transacciones especulativas³⁹. Otros factores que han obstaculizado la adopción de

³² Un contrato a término es un acuerdo para comprar o vender un activo (por ejemplo, petróleo crudo) en una fecha futura determinada y a un determinado precio fijado o predeterminado por una fórmula en el momento de la entrega en el lugar especificado en el contrato.

³³ Un contrato de futuros compromete a un comprador a aceptar y a un vendedor a entregar una determinada cantidad de un determinado producto en un lugar, en una fecha futura y a un precio especificados. Se trata de otra forma de contrato a término estandarizado por el monto que ha de entregarse o venderse.

³⁴ La opción es un instrumento financiero en virtud del cual el titular tiene el derecho de comprar o vender un activo subyacente a un precio determinado, conocido como precio de ejercicio o de ejecución, en una cantidad y en una fecha especificadas, pero no tiene la obligación de hacerlo.

³⁵ http://www.eeri.eu/documents/wp/EERI_RP_2010_23.pdf.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ "An introduction to market-based instruments for agricultural price risk management", documento de trabajo de la FAO, 2006, preparado por Myong Goo Kang y Nayana Majan, y "Farmers and farmers' association in developing countries and their use of modern financial instruments", estudio de la UNCTAD (UNCTAD/ITCD/COM/35), 10 de enero de 2002.

³⁹ Claasens, S. (1992), "How can developing countries hedge their bets?", *Finance and Development*, septiembre de 1992.

esos sistemas en varios países en desarrollo dependientes de productos básicos son las ideas erróneas (por ejemplo, la creencia de que las operaciones de cobertura tienen carácter especulativo), reticencias alimentadas por publicidad negativa, los costos políticos de la cobertura, que entraña la pérdida de valiosas divisas, y los costes de transacción de las operaciones de cobertura, así como el riesgo soberano, los obstáculos normativos e institucionales y los problemas de solvencia que dificultan el acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros, en particular teniendo en cuenta el número limitado y el carácter poco sofisticado de los productos financieros disponibles y la escasa profundidad del sector financiero en algunos países pobres en desarrollo dependientes de productos básicos.

39. Aunque se afirma a menudo que los instrumentos basados en el mercado pueden desempeñar una función fundamental en el establecimiento de mecanismos capaces de contrarrestar la inestabilidad de los precios de los productos básicos, a nivel tanto macroeconómico como microeconómico, es dudoso que los mercados de futuros resulten tan útiles para mitigar los problemas relacionados con la variabilidad de los precios como lo son para reducir la incertidumbre de las corrientes de ingresos. No obstante, las ventas a plazo permiten a los gobiernos eliminar las incertidumbres resultantes de las fluctuaciones en un horizonte temporal de un año. Por otra parte, ese sistema, aunque puede incrementar el valor de pignoración de las existencias de productos básicos y facilitar el control presupuestario, no contribuye a la estabilización de los ingresos ni a una modificación de la relación de intercambio a favor de los exportadores⁴⁰. El mercado de futuros no es el instrumento adecuado para contrarrestar la tendencia al deterioro a largo plazo de la relación de intercambio de los productos básicos para los países en desarrollo productores, sino que resulta más útil para gestionar los riesgos resultantes de las fluctuaciones de los precios a corto plazo. Esos instrumentos tienen limitaciones evidentes, y es poco probable que, a corto plazo, su utilización para gestionar los riesgos relacionados con los productos básicos llegue a generalizarse en África si no se proporciona asistencia técnica para el establecimiento de la infraestructura institucional y la adquisición de la experiencia y los recursos necesarios⁴¹.

40. El creciente nivel de especulación se ha convertido en una nueva fuente de inquietud para las autoridades y ha puesto en evidencia la necesidad de establecer un marco jurídico y normativo que contribuya a prevenir las fluctuaciones excesivas de los precios causadas por la intensa actividad especulativa. Se ha propuesto un conjunto de medidas tendentes a regular las bolsas de futuros y los mercados extrabursátiles y mejorar la transparencia. En ese contexto se ha aprobado en los Estados Unidos la Ley Dodd-Frank, por la que "la CFTC ha de fijar límites al número de contratos de futuros, opciones y *swaps* sobre productos básicos de los que puede ser titular en cada momento cada operador especulativo, con el fin de evitar que una sola empresa controle una proporción demasiado importante del mercado. La ley obliga a la CFTC a restringir la negociación de contratos sobre productos básicos en el conjunto de los mercados de derivados que desempeñan algún papel en la determinación de los precios"⁴². Aunque las iniciativas nacionales son indudablemente útiles como punto de partida, es importante mantener frecuentes consultas y una coordinación efectiva, incluso con los países en desarrollo, en particular con los que cuentan con pujantes bolsas de futuros y mercados extrabursátiles, con miras a arbitrar mecanismos de regulación eficaces y eficientes que permitan atajar la especulación excesiva en los mercados de productos básicos.

⁴⁰ Véase Gilbert, 1996, *op. cit.*

⁴¹ UNCTAD (2003), *op. cit.*, pág. 47.

⁴² <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704828104576021581553616562.html>.

E. Gestión de los ingresos

1. Normas fiscales

41. Las normas fiscales, mecanismos institucionales destinados a fortalecer la formulación y aplicación de la política fiscal⁴³, pueden resultar muy útiles para mejorar la resistencia de los países en desarrollo dependientes de productos básicos frente a las crisis de precios de los recursos naturales, pues contribuyen a contrarrestar las políticas fiscales procíclicas y otros factores causantes del "mal holandés". En algunos países las normas fiscales están sujetas a condiciones constitucionales o jurídicas, como las dimanantes de la legislación sobre responsabilidad fiscal⁴⁴, mientras que en otros se formulan con carácter no vinculante a título de directrices.

Recuadro 1

La norma fiscal de Nigeria

Nigeria aprobó en 2004 su norma fiscal con el fin de asignar a una cuenta especial, denominada "Cuenta del excedente del petróleo", los ingresos obtenidos por encima de un precio y un volumen de producción fijados por el Gobierno. La finalidad de la cuenta era conseguir que el gasto no dependiera de las fluctuaciones de los ingresos del petróleo, estabilizar los programas de gasto y controlar el tamaño de los déficits¹. Al final de 2004, la cuenta tenía un saldo de 5.100 millones de dólares, que aumentó en un 239,2% hasta situarse en 17.300 millones de dólares en 2007. Sin embargo, la abrupta caída de los precios del petróleo desde el nivel máximo alcanzado a mediados de 2008, unida a un acuerdo político al que se llegó en 2007 para utilizar de conformidad con lo dispuesto en la Constitución parte del excedente de ingresos acumulado, repartiéndolo entre el gobierno federal y los estatales y locales, redujo el saldo de la cuenta. Los elevados precios del petróleo en 2008 contribuyeron a un nuevo aumento del ahorro acumulado hasta 20.000 millones de dólares, pero en los años siguientes ese saldo volvió a reducirse hasta situarse en 2010 en 1.160 millones de dólares⁴⁵. Se calcula que desde que se firmó el nuevo acuerdo han salido de la cuenta no menos de 30.000 millones de dólares, destinados en parte a pagos regulares a los gobiernos estatales y en parte a gasto federal en infraestructuras⁴⁶. Se ha propuesto un marco jurídicamente vinculante para el establecimiento de un Fondo de Inversión Soberano que ha de reemplazar a la Cuenta del excedente del petróleo. El nuevo Fondo se utilizará para sufragar gastos presupuestarios y funcionará al mismo tiempo como fondo de estabilización y como cuenta de ahorro para el futuro. En otros países del mundo se han establecido fondos similares (véase el cuadro siguiente).

Fondos soberanos respaldados por productos básicos

<i>Pais</i>		<i>Monto</i>	<i>Año de establecimiento</i>	<i>Fuente</i>
Jamahiriyá Árabe	Fondo de Reserva	50 000	n.d.	Petróleo
Libia				
Omán	Fondo Estatal General de Estabilización	8 200	1 980	Petróleo y gas

⁴³ Ossowski, R., Villafuerte, M., Medas, P. A., Thomas, T. (2008), Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions, FMI.

⁴⁴ FMI (2007), The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom, marzo.

<i>Pais</i>		<i>Monto</i>	<i>Año de establecimiento</i>	<i>Fuente</i>
Chile	Fondo de Estabilización Económico y Social	6 000	2007	Cobre
Noruega	Fondo Estatal de Seguro del Petróleo	2 600	1986	Petróleo
Azerbaiyán	Fondo Estatal del Petróleo	1 500	1999	Petróleo
Timor-Leste	Fondo del Petróleo de Timor-Leste	1 200	2005	Petróleo y gas

Fuente: Deutsche Bank Research, septiembre de 2007/Kern (2007)/Banco Mundial (2006)/OCDE 2008; el monto se expresa en millones de dólares.

¹ IMF, "Nigeria and the IMF", IMF Country Report No. 08/64, febrero de 2008.

² <http://www.swfinstitute.org/fund/nigeria.php>.

³ Wallis, W. (2010), "Rainy day fund runs dry", *FT.com*, Londres, 29 de septiembre.

42. Diversos países en desarrollo dependientes de productos básicos han aprobado normas fiscales, cuya aplicación, sin embargo, ha planteado numerosos problemas. Por ejemplo, las normas basadas en la balanza global o básica pueden terminar por transmitir las fluctuaciones de los ingresos derivados de los productos básicos a los gastos y a partidas de la balanza no relacionadas con los productos básicos⁴⁷. Además, las normas en virtud de las cuales se depositan los ingresos en una cuenta especial se han modificado repetidamente, o se ha impugnado la legalidad de su existencia.

43. Otro problema es el de la recaudación tributaria. Por ejemplo, en 2008 Zambia⁴⁸ decidió incrementar los impuestos a las compañías mineras (las exportaciones de cobre y de cobalto aportan más de dos terceras partes de los ingresos de exportación totales del país) introduciendo un impuesto del 25% sobre los ingresos extraordinarios y aumentando al 3% el tipo de las regalías mineras. Sin embargo, algunas empresas mineras no acataron esa decisión, por lo que el monto acumulado de los impuestos en mora llegó a 300 millones de dólares. En noviembre de 2010 se llegó a un acuerdo por el que las compañías mineras aceptaron pagar sus impuestos atrasados y Zambia se comprometió a no modificar en diez años como mínimo los niveles de tributación del sector minero.

2. Fondos de estabilización

44. Varios países en desarrollo dependientes de productos básicos han establecido fondos de estabilización para tratar de reducir las fluctuaciones de los ingresos presupuestarios. En esos fondos se acumulan los ingresos obtenidos por encima de un determinado valor de referencia durante los períodos de auge, lo que permite realizar transferencias de fondos al presupuesto o directamente a la economía productiva durante las coyunturas desfavorables. El objetivo es estabilizar el gasto a lo largo del ciclo de auge y caída y evitar así bruscas variaciones del nivel de determinadas partidas de gasto, por ejemplo las inversiones de capital y la financiación de servicios públicos como los de salud, educación e infraestructura básica, que podrían afectar gravemente a la disciplina presupuestaria.

⁴⁵ Wallis, W. (2010), "Rainy day fund runs dry", *FT.com*, Londres, 29 de septiembre.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Ossowski, R., Villafuerte, M., Medas, P. A., y Thomas, T. (2008), *Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions*, FMI.

⁴⁸ País con un historial de fracasos de política económica en la gestión de los efectos de las bruscas fluctuaciones de los precios del cobre y del cobalto.

45. Diversos países exportadores de productos básicos vienen utilizando desde hace algún tiempo fondos de estabilización, que han despertado el interés de muchos países en desarrollo en una época caracterizada por la inestabilidad y la incertidumbre crecientes de los ingresos. La República Bolivariana de Venezuela estableció en 1998 un Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica con el objetivo de "procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país"⁴⁹. El marco jurídico que rige el funcionamiento del Fondo se ha modificado varias veces, y en ocasiones se han suspendido sus operaciones para resolver divergencias entre la gestión de sus activos y la política fiscal general⁵⁰. México también estableció en 2000 un Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros con el fin de proteger el gasto presupuestario frente a las fluctuaciones de los ingresos por exportaciones de petróleo y del tipo de cambio entre el peso y el dólar. Se planteó el problema, sin embargo, de que, al haberse fijado un tope de ahorro demasiado bajo, no se llegaban a compensar por completo los déficits de ingresos que se producían en las coyunturas más desfavorables. El fondo se utiliza también, entre otros fines, para mejorar la estrategia de cobertura frente al riesgo de precios mediante la utilización de derivados⁵¹.

46. La gestión de los fondos de estabilización puede plantear diversos problemas que dificultan su gestión eficaz en los países en desarrollo dependientes de productos básicos. Uno de los desafíos es el de mantener inalteradas las normas de funcionamiento del fondo, puesto que resulta muy fácil modificarlas con el fin de utilizar los recursos con fines distintos de los originariamente estipulados, especialmente cuando se produce un cuantioso aumento no previsto de los ingresos canalizados hacia el fondo⁵² y se vuelve por ende más atractiva la posibilidad de establecer un mecanismo presupuestario paralelo sujeto a una supervisión menos estricta que la del presupuesto ordinario⁵³. Además, la debilidad del marco institucional de los países en desarrollo hace que los fondos no siempre se gestionen en forma transparente y con rendición de cuentas ni al servicio de los objetivos estipulados de estabilización anticíclica. Esas carencias se ven agudizadas por la incertidumbre de las corrientes de ingresos y la dificultad de predecir la magnitud y la duración de las crisis de precios de los productos básicos, y por ende de aplicar eficazmente políticas anticíclicas de estabilización⁵⁴.

47. La experiencia de los países en desarrollo en relación con los fondos de estabilización indica que la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para el buen funcionamiento de los fondos. Un enfoque inclusivo, con intervención de múltiples partes interesadas, como el de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI)⁵⁵, que cuenta con la participación del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil, ha contribuido a promover la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza en la utilización de esos fondos en algunos países, además de a facilitar el descubrimiento de irregularidades financieras que lastran el funcionamiento de esos fondos. En otros países dependientes del petróleo y del gas la información sobre el funcionamiento y la posición financiera del fondo tiene carácter secreto. Esa falta de transparencia ha

⁴⁹ Clemente, L., Faris, R., y Puente, A. (2002), Natural resource dependence, volatility and economic performance in Venezuela: the role of a stabilization fund, febrero.

⁵⁰ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10251.pdf>.

⁵¹ McCallion, P. (2010), In crude health, *Energy Risk*, Londres, febrero.

⁵² Jiménez, J. B., y Tromben, V. (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, diciembre.

⁵³ Ahmad, E., y Mottu, E. (2002), "Oil revenue assignments: Country experiences and issues", *IMF Working Paper*, WP/02/203, noviembre de 2002.

⁵⁴ Cashin, P., Liang, H., y McDermott, J. (1999), "Do commodity price shocks last too long for stabilization schemes to work?" *Finance and Development*, vol. 36, N° 3, septiembre de 1999.

⁵⁵ http://siteresources.worldbank.org/INTSDNET/Resources/5944695-1254248728084/IDA_EITI_2010.pdf.

contribuido al hundimiento de los fondos de estabilización en diversos países en desarrollo. El funcionamiento de los fondos puede mejorarse mediante la información regular sobre sus ingresos, su compromiso con la EITI, su estrategia de inversión y la ejecución de la misma, y las transferencias realizadas al presupuesto nacional⁵⁶.

3. Utilización de estimaciones de precios en el presupuesto

48. La mayoría de los países productores de productos básicos tienen por política utilizar estimaciones conservadoras de los precios de los productos básicos en sus previsiones de ingresos presupuestarios. Esos supuestos se consideran una forma prudente de reducir el riesgo de incurrir en un gran déficit o ajuste fiscal en caso de disminución imprevista de los ingresos de exportación. Por ejemplo, en 2004, 2005 y 2006 las estimaciones de precios del petróleo utilizadas por el Gobierno de Nigeria para la elaboración de sus presupuestos fueron inferiores a los precios efectivamente obtenidos a final de año⁵⁷. Según el Banco Mundial, esa norma permitió disociar los gastos del Gobierno de los ingresos derivados de las exportaciones de productos básicos y además amortiguó la transmisión de las perturbaciones externas a la economía nacional⁵⁸. El problema es que ese mecanismo es a veces difícil de manejar por la aleatoriedad de las variaciones de los precios y puede traducirse en ineficiencias en el gasto⁵⁹.

49. Ninguna de las medidas mencionadas tiene por objeto mitigar los efectos de la volatilidad de los precios. Con el fin de reducir la exposición a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos se han impulsado iniciativas comerciales alternativas basadas en "normas". Esas iniciativas ofrecen una prima de precio por los productos certificados y promueven la estabilización de los ingresos durante los períodos de evolución desfavorable de los precios (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Iniciativas comerciales alternativas: ¿Qué son y cómo funcionan?

Las iniciativas comerciales alternativas basadas en normas son programas que permiten a los productores agrícolas que reúnen determinados requisitos diferenciar sus productos por medio de un mecanismo de certificación (como las etiquetas de comercio justo o de producto orgánico).

Esos programas se definen por la especificación, supervisión y aplicación de determinadas prácticas de producción y comercialización, y se identifican por lo general por algún tipo de logotipo, etiqueta o certificado. La etiqueta contribuye a diferenciar el producto certificado de otros convencionales. En principio, las condiciones de cada programa han de ayudar a compensar los riesgos económicos, sociales y ambientales que enfrentan los productores y ofrecerles una prima de precio por los productos certificados. Algunas de las iniciativas más conocidas, como las de Comercio Justo, Certificación Orgánica, Rainforest Alliance y Utz Kapeh, se pusieron en marcha inicialmente en el sector del café, pero en la actualidad existen normas de sostenibilidad y/o iniciativas de certificación relacionadas con la mayoría de los principales productos básicos agrícolas.

Las iniciativas comerciales alternativas se han desarrollado como respuesta a la percepción de que los instrumentos de gestión de la oferta y de cobertura de riesgos no servían para atender a los riesgos que enfrentaban los productores de productos básicos

⁵⁶ http://www.treasury.gov.au/documents/1783/HTML/docshell.asp?URL=05_SWFs_in_the_Pacific.htm.

⁵⁷ <http://go.worldbank.org/DNNGRXXKP30>.

⁵⁸ <http://go.worldbank.org/DNNGRXXKP30>.

⁵⁹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/res0830a.htm>.

agrícolas. Aunque esas iniciativas responden de diversas maneras a los factores de riesgo, uno de sus elementos más importantes es su efecto estabilizador en los precios, que puede manifestarse de diferentes maneras, en función de las características de cada etiqueta.

Fuente: Brown, O., Crawford, A., y Gibson, J. (2008), Boom or bust: how commodity price volatility impedes poverty reduction, and what to do about it? Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IIDS), enero.

F. Diversificación

50. Los efectos a largo plazo de la inestabilidad de los precios de los productos básicos son mayores para los países dependientes de productos básicos (especialmente para aquellos en los que uno, dos o tres de esos productos representan más de la mitad de las exportaciones). Por consiguiente, a largo plazo la reducción de la dependencia de los productos básicos puede contribuir indirectamente a mitigar el problema de la volatilidad de los precios. Pueden impulsarse tres posibles estrategias de diversificación: diversificación horizontal hacia cultivos alternativos, diversificación vertical hacia productos agrícolas y procesos que abarquen una proporción mayor de la cadena de valor, y diversificación hacia actividades no agrícolas que permitan aprovechar ventajas comparativas.

51. Sin embargo, la diversificación puede verse dificultada por diversos factores, entre los que destacan los siguientes: a) obstáculos estructurales en el comercio internacional (escalada arancelaria o de normas); b) escasez de recursos para invertir en el sector, que a su vez puede verse agravada por la volatilidad de los precios de los productos básicos⁶⁰; c) deficiencias de la infraestructura, en particular las relacionadas con el costo y la disponibilidad de servicios de transporte y almacenamiento; y d) falta de los conocimientos necesarios para la producción y comercialización de productos alternativos. La capacidad de los países en desarrollo dependientes de productos básicos para diversificar su producción puede verse limitada también por factores sociales y políticos, así como por factores macroeconómicos como la carga de la deuda y la devaluación, que propician el aumento de la producción y de las exportaciones del producto tradicional, por resultar más fácil a corto y mediano plazo⁶¹.

52. En resumen, la diversificación y la adición de valor requieren la adopción de diversas medidas a diferentes niveles. Para promover con éxito la diversificación económica es imprescindible contar con un entorno macroeconómico, político y normativo estable y predecible, así como con un marco comercial internacional equitativo y abierto.

V. Políticas que facilitan la adición de valor y una mayor participación en la cadena de valor de los productos básicos

53. Los productos básicos generan numerosas oportunidades de empleo, así como de suministro de bienes y servicio, en todos los estadios de la cadena de valor. Sin embargo, los empresarios nacionales encuentran diversas dificultades para participar en las cadenas

⁶⁰ Según investigaciones del IIDS, "la propia volatilidad de los precios de los productos básicos puede entorpecer la diversificación económica al alentar la asignación de activos productivos a actividades de explotación directa cuando los precios están altos y reduciendo la capacidad para realizar inversiones de diversificación cuando los precios están bajos".

⁶¹ Véase un análisis detallado en UNCTAD, TD/B/COM.1/EM.18/2, 19 de abril de 2002.

de valor de los productos básicos. Entre esas dificultades destacan las siguientes: a) falta de los conocimientos necesarios para aprovechar las oportunidades disponibles; b) escasa capacidad para utilizar tecnologías avanzadas que permitirían reducir los costes; c) acceso limitado a la financiación (no siempre puede obtenerse financiación a largo plazo, y los préstamos a corto plazo suelen conllevar tipos de interés elevados); y d) carencia, entre los empresarios nacionales, de conocimientos sobre la comercialización de los productos en los mercados extranjeros (lo que dificulta el suministro de bienes, que no llegan a los mercados de destino a tiempo y en las cantidades adecuadas).

54. Diversos países en desarrollo dependientes de productos básicos han conseguido, a pesar de numerosas dificultades, incrementar la participación nacional en la cadena de valor. Por ejemplo, el Brasil y Malasia aumentaron la participación nacional en la cadena de valor del sector petrolero aprendiendo de las experiencias y mejores prácticas de otros países con el fin de adoptar políticas adecuadas y dotarse de la capacidad necesaria. Esas políticas han contribuido con el tiempo a elevar el nivel de conocimientos, promover la transferencia de tecnología y adquirir las capacidades adecuadas para crear una fuerza de trabajo competitiva.

55. La experiencia indica que puede lograrse una mayor participación mediante amplias asociaciones con diversas partes interesadas del sector de los productos básicos y mediante actividades de capacitación y sistemas educativos de calidad que impartan conocimientos acordes con las necesidades del sector. Es, pues, importante alentar a las diversas empresas que participan en la explotación de los recursos nacionales a que contribuyan activamente al fomento de la capacidad de las empresas nacionales. Ese objetivo puede lograrse mediante incentivos y operaciones conjuntas en las que la participación directa de empresas nacionales en las actividades del sector y en los servicios de apoyo puede traducirse en una considerable transferencia de tecnología y en la adquisición de conocimientos de gestión. Esa política puede impulsar la creación de una importante capacidad nacional. También puede tener efectos positivos la aplicación de políticas que vinculen la concesión de licencias a la transferencia de tecnología a entidades nacionales, en particular si se establecen mecanismos de evaluación sistemática y se recompensa a las empresas cuando se comprueba que se ha cumplido el requisito de creación de capacidad.

56. También pueden aplicarse políticas tendentes a promover la adquisición de determinados conocimientos y la introducción de planes comerciales integrados. A ese respecto puede resultar esclarecedor el ejemplo del sector de los diamantes en la India. Ese país, principal exportador mundial de diamantes tallados y pulidos, ha dado un paso fundamental para convertirse en centro mundial de comercialización de diamantes al establecer el 17 de octubre de 2010 la Bolsa de Diamantes de Bharat. La empresa De Beers trasladó en 2008 su Centro de Comercio de Diamantes de Londres a Gaborone (Botswana) e instaló también allí sus departamentos de selección, tallado, pulido, agregación y comercialización. Además de incrementar el valor añadido localmente en el sector minero, esa medida ha contribuido al desarrollo de la capacidad nacional⁶².

VI. Observaciones finales

57. Los mercados de productos básicos son intrínsecamente volátiles, como demostró el ciclo de auge y caída de 2007/08. Para mitigar esa volatilidad se han diseñado y aplicado diversas medidas de apoyo en los planos internacional, regional y nacional, algunas de las cuales se han descrito *supra*. La evolución reciente de los mercados de productos básicos ha añadido nuevas y complejas dimensiones a esa inestabilidad de los precios de los productos básicos, por lo que ha sido necesario adoptar algunos enfoques innovadores a nivel

⁶² <http://www.miningweekly.com/topic/diamond-trading-centre-botswana>.

internacional para abordar las cuestiones planteadas. Entre esas nuevas medidas se cuentan iniciativas normativas, mejora de la transparencia, límites al volumen de las transacciones y existencias virtuales. La última de esas medidas no se ha examinado en la presente nota⁶³.

58. La inestabilidad de los mercados de productos básicos plantea muchas dificultades para los países en desarrollo dependientes de esos productos. No obstante, los ingresos de exportación y el sustento de una proporción considerable de la población de esos países siguen dependiendo en gran medida de un número limitado de productos básicos, lo que genera una situación de gran vulnerabilidad a las fluctuaciones pronunciadas de los precios de esos productos. Es, pues, necesario seguir buscando a nivel nacional, regional e internacional formas innovadoras de afrontar los problemas de los países en desarrollo dependientes de productos básicos con el fin de promover el crecimiento y el desarrollo sostenibles y reducir así los niveles de pobreza.

⁶³ Véase Nissanke, M. (2010), *Mitigating commodity-dependence trap in LDCs through global facilities*, Escuela de Estudios Orientales y Africanos, Universidad de Londres, junio de 2010.