

NUEVOS HECHOS.
NUEVAS IDEAS

REPORTE ANUAL

Recursos Naturales y Desarrollo > Edición 2014

¿SUBIENDO LA ESCALERA?

Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur



Reporte Anual de Recursos Naturales y Desarrollo > Edición 2014

¿Subiendo la escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur.

© Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur

Luis Piera 1992 Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200, Montevideo, Uruguay

ISSN: 2301-1831

Página web: www.redsudamericana.org

Octubre 2014

Coordinación: Ramiro Albrieu, Cecilia Alemany, Andrés López y Guillermo Rozenwurcel

Edición: Natalia Uval

Producción: Carolina Quintana y Yálani Zamora

Ilustración y diseño: Mariale Ariceta

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso de Red Sur. Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de la Red Sur enviando un email a: coordinacion@redmercosur.org

La realización de este trabajo fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), en el marco del proyecto *“Pequeñas y medianas empresas, creación de empleo y sostenibilidad: Maximizando las oportunidades del auge de los commodities en América del Sur”*. Además, contó con el apoyo de Perez-Guerrero Trust Fund for South-South Cooperation, Group of 77, Naciones Unidas, en el marco del proyecto *“Integración regional e infraestructura para el desarrollo en América Latina”*.

CONTRIBUCIONES Y AGRADECIMIENTOS >

El trabajo de investigación estuvo coordinado por Ramiro Albrieu (CEDES, Argentina/Red Sur) y Andrés López (CENIT, Argentina/Red Sur). Ramiro Albrieu, Cecilia Alemany (UNOPS/Red Sur) y Andrés López coordinaron el proceso de elaboración de este reporte a lo largo de todas sus etapas. La sección I fue escrita por Ramiro Albrieu y Guillermo Rozenwurcel (CEDES Argentina/Red Sur) y la sección II por Andrés López, mientras que las secciones cuantitativas fueron elaboradas por el equipo del CEDES. El trabajo contó con insumos de Diego Aboal (CINVE, Uruguay/Red Sur), Malena Arcidiácono (CEDLAS-UNLP, Argentina), Valeria Arza (CENIT, Argentina/Red Sur), Gustavo Ávila (Grupo Propuesta Ciudadana, Perú), Epifanio Baca (Grupo Propuesta Ciudadana, Perú), José Miguel Benavente (INTELIS, Chile), Guillermo Cruces (CEDLAS-UNLP y CONICET, Argentina), Emanuel López (CENIT, Argentina/Red Sur), José Feres (IPEA, Brasil/Red Sur), Anabel Marín (CENIT, Argentina/Red Sur), Astrid Martínez-Ortiz, (Fedesarrollo, Colombia), Jorge Nogueira de Paiva Britto (UFF, Brasil/Red Sur), Gabriel Palazzo (CEDES Argentina/Red Sur), Juan José Price (INTELIS, Chile), Nilton Quiñones (Grupo Propuesta Ciudadana, Perú), Gesmar Rosa dos Santos (IPEA, Brasil/Red Sur), Ana Rojas Viñales (Instituto Desarrollo, Paraguay), Flavia Rovira (CINVE, Uruguay/Red Sur), Silvana Sandonato (FCEyA-UdelaR, Uruguay), María Belén Servín (CADEP, Paraguay/Red Sur), Federico Veneri (CINVE, Uruguay/Red Sur) y Henry Willebald (Iecon-UdelaR, Uruguay). Se agradece la colaboración de Victoria Orozco en la recopilación bibliográfica para el capítulo II del reporte.

Para la discusión de las dimensiones de análisis y el rol de los recursos naturales en el desarrollo de América del Sur se realizaron dos talleres metodológicos, uno en Montevideo y otro en Buenos Aires. Al respecto, se agradecen los útiles comentarios y sugerencias de Valeria Arza, Roberto Bisang, Gustavo Bittencourt, Ricardo Carciofi, Ariel Coremberg, Juan Cresta, Martina Chidiak, Juan Carlos Elorza, José María Fanelli, José Feres, Pablo García, Daniel Heymann, Juan Pablo Jiménez, Sebastián Katz, Bibiana Lanzilotta, Fernando Lorenzo, Cristina Fernández, Anabel Marín, Sandra Paulsen, Martín Piñeiro, Mariana Saidon, Leonardo Stanley, Andrés Rius, Carolina Robino, Francisco Rosas, Ricardo Rozemberg, Peter Siegenthaler, Marcel Vaillant, Henry Willebald. Los autores del reporte agradecen los valiosos comentarios sobre la sección II efectuados por Valeria Arza, Ricardo Carciofi, Bibiana Lanzilotta, Anabel Marín y Daniela Ramos.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



IDRC | CRDI

Canada

INSTITUCIONES MIEMBROS DE RED SUDAMERICANA DE ECONOMÍA APLICADA / RED SUR >

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)
Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)
Universidad de San Andrés (UDESAR)

BRASIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)
Instituto de Economía, Universidade Federal de Río de Janeiro (IE-UFRJ)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)
Desarrollo, Participación y Ciudadanía (Instituto Desarrollo)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS, UdelAR)
Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IECON-CCEE, UdelAR)

OFICINA DE COORDINACIÓN

Luis Piera 1992 Piso 3 - Edificio Mercosur, CP 11200, Montevideo, Uruguay
Teléfono: (598) 2410 1494
Email: coordinacion@redmercosur.org
Sitio web: www.redsudamericana.org

TÍTULOS DE LA SERIE RED SUDAMERICANA DE ECONOMÍA APLICADA / RED SUR >

- El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur
- Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur
- Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el Mercosur
- El desafío de integrarse para crecer:
Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década
- Hacia una política comercial común del Mercosur
- Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el Mercosur
- El desarrollo industrial del Mercosur
- 15 años de Mercosur
- Mercosur: Integración y profundización de los mercados financieros
- La industria automotriz en el Mercosur
- Crecimiento económico, instituciones, política comercial
y defensa de la competencia en el Mercosur
- Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?
- Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: La Dimensión Regional y la Competitividad
- Ganancias Potenciales en el Comercio de Servicios en el Mercosur:
Telecomunicaciones y Bancos
- La Industria de Biocombustibles en el Mercosur
- Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur
- La exportación de servicios en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México
- Los impactos de la crisis internacional en América Latina:
¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?
- La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor
- El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones
- Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales:
Cooperación macroeconómica y productiva en el Mercosur
- Enrique V. Iglesias. Intuición y ética en la construcción de futuro
- Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?
- Los recursos naturales en la era de China: ¿una oportunidad para América Latina?
- ¿Emprendimientos en América del Sur?: La clave es el (eco) sistema
- Uruguay + 25 Documentos de Investigación

¿Cómo se configuró la
“nueva normalidad” de
ésta última década?

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO EN AMÉRICA DEL SUR

Nuevos hechos
estilizados, nuevas
ideas y el reporte de la
Red Sudamericana de
Economía Aplicada

¿Qué factores podrán
desatar o potenciar
procesos de desarrollo
en nuestra región?

AMÉRICA DEL SUR EN EL ORDEN GLOBAL

En las últimas décadas la economía mundial ha sufrido transformaciones de tal significación que han llevado a la redefinición de los alcances, costos y beneficios de la globalización. Esas mudanzas abarcaron los planos de la producción, el comercio internacional, la innovación tecnológica y las finanzas, lo cual a su vez ha reposicionado las piezas del orden global y ha demandado nuevas políticas y regulaciones regionales y multilaterales.

América del Sur no ha sido ajena a estas mutaciones. Lejos de eso: la década pasada fue una de grandes cambios económicos y sociales. ¿Qué pasó? Primero, la “nueva normalidad” del crecimiento global otorgó a los países de la región la posibilidad de sacar rédito del comercio internacional actuando como proveedores de bienes intensivos en recursos naturales, y complementando de esta manera a la principal locomotora (Asia emergente), cuyos países aportan, según los casos, bienes intensivos en trabajo, capital y conocimiento. De hecho, el patrón de comercio internacional de la región se modificó fuertemente. Por un lado, la canasta exportadora se sesgó aún más hacia los bienes asociados a los recursos naturales (de 69% en 2003 a 74% en 2013); por otro lado, creció el rol de Asia como destino de nuestros productos, al punto que China es el principal destino de las exportaciones de América del Sur, superando a los Estados Unidos.

Figura #1.a_ Exportaciones por destino ⁽¹⁾

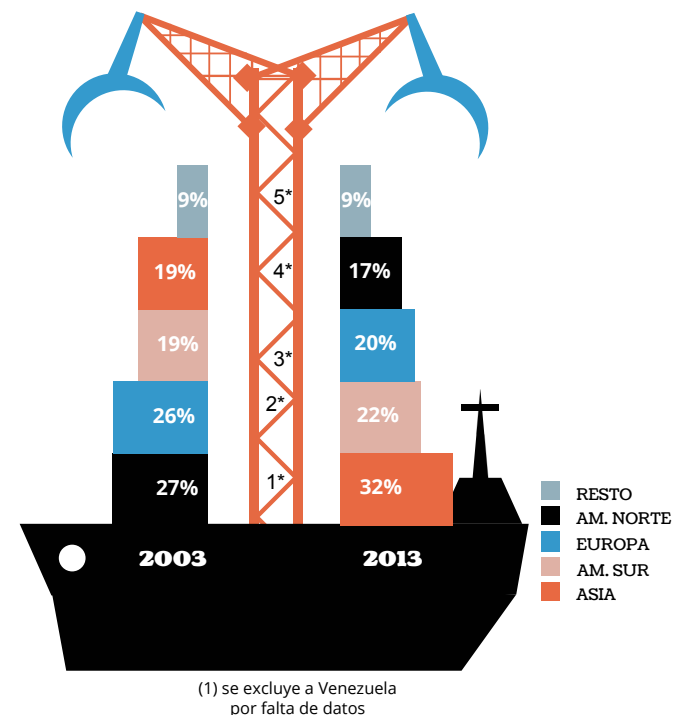


Figura #1.b_ Exportaciones por tipo de producto

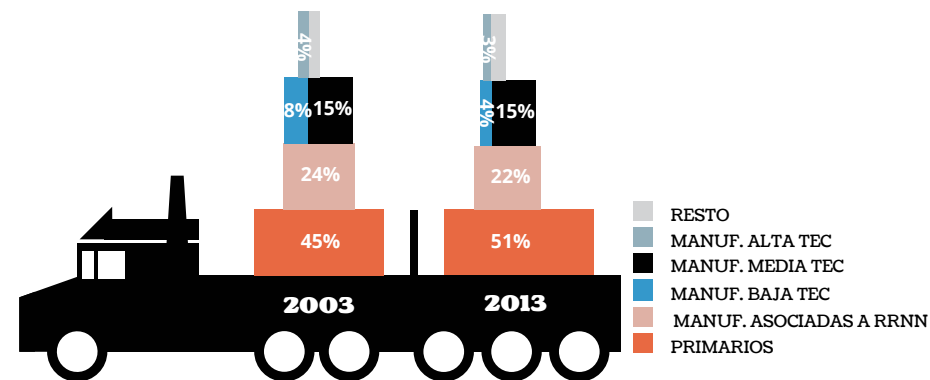
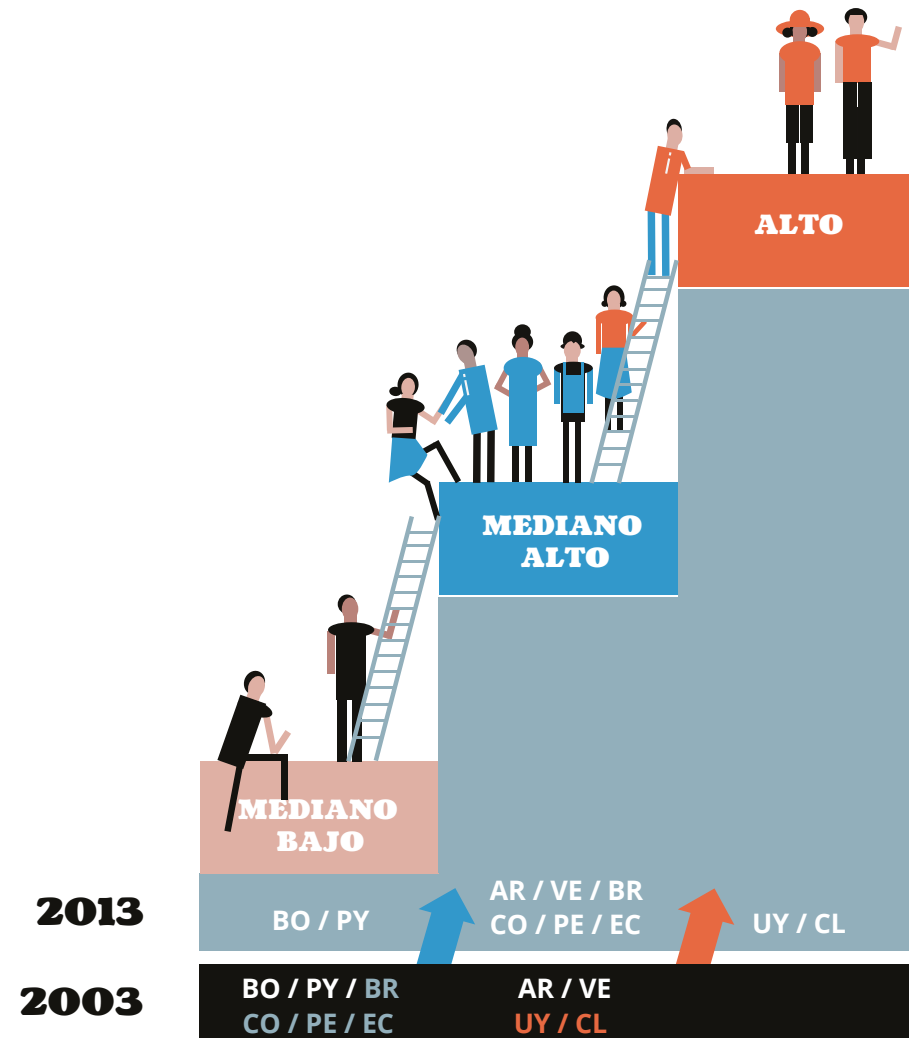


Figura #2_ Los países de la región según su categoría de ingreso



Fuente: Banco Mundial.

Segundo, el crecimiento económico, que fuera esquivo en el último cuarto del siglo XX, regresó. Y no se trató de un fenómeno menor: mientras en 2003 seis países de la región pertenecían al grupo de ingresos medianos bajos y los cuatro restantes al de ingresos medianos altos, en 2013 sólo dos son países de ingresos medianos bajos, otros seis de ingresos medianos altos, y hay dos que se clasifican como de “altos ingresos” (Chile y Uruguay). Así, hubo en esta década seis ascensos, y por primera vez en largo tiempo hay países de América del Sur en el podio en términos de los grupos de ingreso de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial. Las ganancias no se agotaron en la aceleración del crecimiento económico: la pobreza se redujo a la mitad y la distribución del ingreso mejoró (aunque moderadamente). Como una combinación de estos procesos, la clase media sudamericana se expandió entre 40% y 50% entre 2003 y 2009, llegando a representar un tercio de la población. A su vez, esta dinámica ha dado lugar a nuevas demandas en materia de inclusión y sustentabilidad, todo lo cual exige novedosas respuestas de parte de aquellos que toman decisiones en el ámbito público y privado.

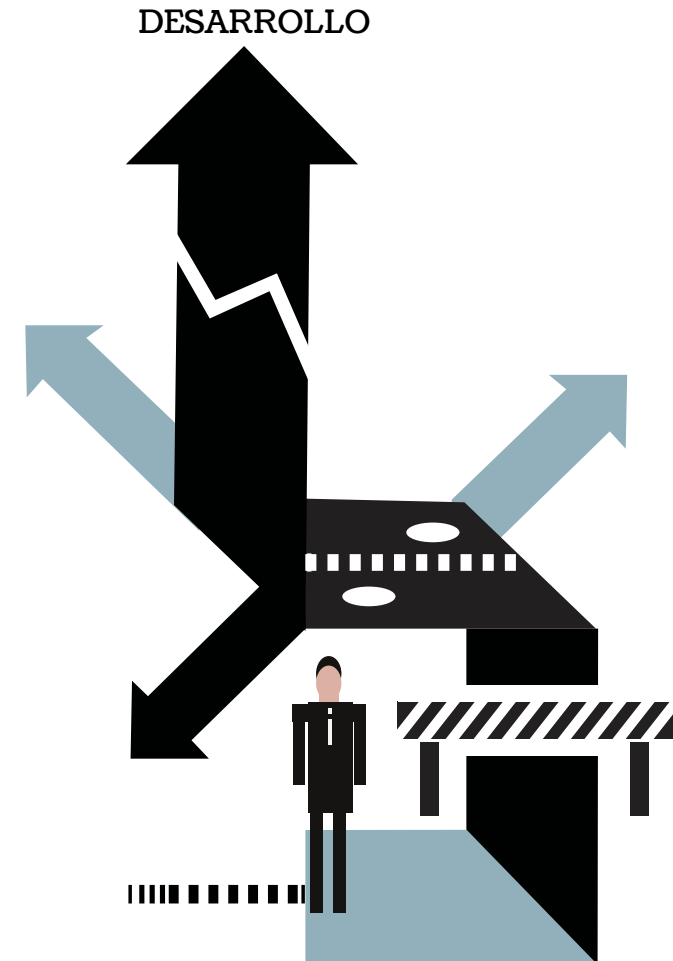
#1

El crecimiento económico regresó a América del Sur y mejoraron los indicadores sociales.

Tercero, la combinación de mayores ingresos y cambio estructural ha dado lugar a nuevas demandas, conflictos y tensiones internas que representan novedosos desafíos para el hacedor de políticas. El crecimiento en las exportaciones de recursos naturales, por ejemplo, ha generado presiones inflacionarias y cambiarias que en muchos países afectaron negativamente a los demás sectores de la economía en varios países. La explotación de hidrocarburos o de la minería plantea preguntas sobre sustentabilidad ambiental que no habían aparecido en el pasado que se suman a otras interrogantes a tener en cuenta a la hora de definir políticas.

Teniendo en cuenta estas tres mudanzas (el regreso a las commodities, la aceleración del crecimiento y las nuevas tensiones), el Reporte Anual de la Red Sur se concentra en un aspecto clave del actual escenario: el rol de los recursos naturales en el desarrollo económico de América del Sur. No es un tema nuevo: se discute sobre él desde la época de la Independencia. Pero sí creemos que la “nueva normalidad” obliga a reabrir el debate. Además, la evaluación hacia finales del siglo XX no era positiva: luego de un comienzo próspero en la segunda mitad del siglo XIX, el desempeño a lo largo del siglo XX fue en general decepcionante, ya que en lugar de converger hacia la frontera de ingresos estuvimos alejándonos de ella la mayor parte del tiempo. Sin embargo, el cambio de siglo parece abrir una nueva ventana de oportunidad para los países de la región. Otra vez, se trata de aprovechar un período de bonanza, aunque quizás menos intenso en los años próximos, para alcanzar el desarrollo sostenido.

Claro que en el pasado los países de la región no supieron aprovechar las oportunidades. Por eso, la historia de América del Sur en materia de gestión de los recursos naturales contrasta con experiencias de otras regiones abundantes



Recursos naturales y desarrollo: los países de la región en la encrucijada

en recursos naturales que hoy no solo han alcanzado altos niveles de desarrollo económico, sino que también han construido sociedades que se encuentran entre las más equitativas del orbe. En este trayecto, mucho ha tenido que ver el aprovechamiento eficaz de las respectivas bases de recursos naturales frente a coyunturas críticas. Por ejemplo, los países nórdicos lograron diversificar sus economías en base a una especialización inicial basada en recursos naturales e incluso llegaron a desarrollar capacidades competitivas importantes en industrias *high tech* (en el caso de Finlandia, como es bien conocido, la empresa más relevante del área, Nokia, comenzó su trayectoria en la industria papelera). Y quizás más importante, los avances en esta materia vinieron acompañados de mejoras sensibles en los indicadores sociales.

Este mismo tipo de procesos también se ha dado en décadas recientes. Es el caso de Noruega, donde se descubrieron los primeros yacimientos petrolíferos comerciales recién en 1969. Pese a este comienzo tardío, en un breve lapso, aquel país logró generar significativas capacidades ingenieriles e innovativas en el campo de la explotación petrolera gracias a inversiones tanto en capital humano como en desarrollo tecnológico. También se destaca el caso de Australia, en donde la actividad minera sufrió fuertes transformaciones en las últimas décadas hasta convertirse en un sector de conocimiento intensivo, con ingresos por regalías basadas en propiedad intelectual en torno a los 2.000 millones de dólares anuales. Hoy el sector gasta en capacitación e I+D mucho más que el promedio de la economía australiana en conjunto, además de generar gran cantidad de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Y Noruega y Australia ocupan el primer y segundo puesto en el ranking del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#2

Los cambios estructurales dieron lugar a nuevas demandas y tensiones.

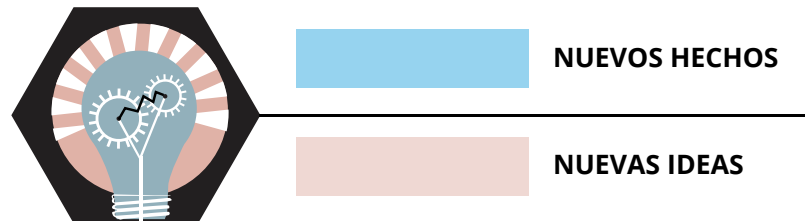
La evidencia de que no es tarea sencilla se resume en los casos fallidos. Es que si bien es cierto que muchas naciones desarrolladas son ricas en recursos naturales, también lo son varios países que han quedado atrapados en trampas de pobreza o de ingreso medio: Belize, Guyana, Gabón, Trinidad y Tobago, Ecuador y Venezuela están entre las primeras 20 economías del mundo por su capital natural per cápita de acuerdo a datos del Banco Mundial; y Nigeria, país rico en petróleo, es el caso más abundantemente citado en la literatura como la mejor ilustración de la “maldición” de los recursos naturales. Y por cierto, ningún país sudamericano ha logrado convertirse en desarrollado, a pesar de la disponibilidad de diversos tipos de recursos naturales en la región.

¿Están los países de América del Sur en condiciones de recorrer el mismo camino? ¿Ya han comenzado a hacerlo? ¿Qué factores podrán desatar o potenciar ese tipo de procesos en nuestra región? En un contexto donde aún es difícil analizar la profundidad del cambio estructural que está ocurriendo y cuando muchas veces se recurre a preconceptos o ideas que fueron válidas para otras circunstancias pero no necesariamente en la actualidad, concebimos a este reporte como el puntapié inicial para comenzar a responder estas preguntas.

“En los mismos ríos entramos y no entramos”:

LOS NUEVOS HECHOS ESTILIZADOS

Comencemos por decir que los cambios estructurales de las últimas décadas han modificado sustancialmente la “matriz de pagos” de una estrategia de desarrollo basada en los recursos naturales. Por eso parece pertinente la frase de Heráclito que resaltamos más arriba. Aunque no sea reflejado usualmente en los debates de política económica, hay un nuevo set de hechos estilizados que lo explican:



NUEVOS HECHOS

1. Los precios internacionales favorecen a los bienes asociados a los recursos naturales.

En la última década se ha observado un fuerte boom de precios en el mercado internacional de commodities, especialmente agudo en el caso del petróleo y la minería, pero también importante en el sector agropecuario. Este boom ha hecho tambalear la hipótesis del deterioro secular de los términos de intercambio, en particular porque se basa en la incorporación plena de China a la economía mundial y el consecuente incremento de la demanda de materias primas tanto para su proceso de industrialización y desarrollo productivo como para el consumo de sus ciudadanos, que han tenido un crecimiento importante en sus niveles de ingreso. En este sentido, no sólo está el hecho de que China parece estar lejos de su punto de inflexión en cuanto a la demanda de materias primas, sino que asimismo parece haber un clima de mayor optimismo en cuanto al crecimiento de los países emergentes en las próximas décadas –matizado coyunturalmente por los coletazos de la crisis subprime y sus ramificaciones–, algo que podría reforzar la demanda global de materias primas en tanto las industrias de dichos países se desarrollan y sus habitantes mejoran sus pautas de consumo. En este contexto, si bien se sigue discutiendo sobre las tendencias de largo plazo de los términos de intercambio para los bienes primarios, y los pronósticos sugieren que los niveles de precios alcanzados en el pasado reciente no se mantendrán en los próximos años, todavía las commodities gozarán de precios relativamente altos en la comparación histórica.

NUEVOS HECHOS

2. No hay evidencia sobre la superioridad de la industria.

Se ha producido una amplia literatura empírica que, resumidamente, muestra que: i) no hay nada determinístico en cuanto a la relación entre recursos naturales y desarrollo; ii) no hay evidencia concluyente que sugiera que la industria sea superior a la actividad primaria en cuanto a la presencia o no de ciertos factores que suponemos que contribuyen positivamente al crecimiento en el largo plazo (productividad, externalidades, rendimientos a escala, diferenciación de producto, encadenamientos, etc.).

NUEVOS HECHOS

3. La producción y el comercio se organizan de forma distinta al pasado: fragmentación global, cadenas de valor y comercio de tareas.

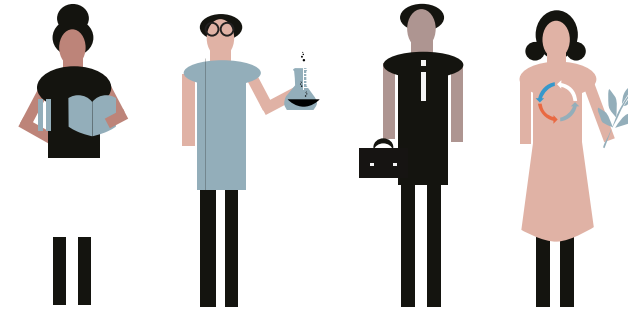
El mundo de la producción y el comercio ha evolucionado hacia una creciente fragmentación de los procesos productivos a escala global y hacia el progresivo pasaje de un comercio basado en el intercambio de bienes hacia otro basado en el intercambio de tareas. Paralelamente, las grandes

empresas terciarizan cada vez más actividades para concentrarse en sus áreas núcleo desde el punto de vista de su desempeño competitivo. En esta transición, resulta más relevante cuál es la tarea que se desarrolla dentro de una cadena de valor antes que el producto que se fabrica y exporta de manera directa. Más en general, un hecho crucial del nuevo escenario es que los servicios (desde el diseño y la investigación hasta la comercialización y el marketing, pasando por la logística, la gestión de calidad, etc.) son crecientemente la actividad en donde se genera el grueso del valor agregado y el conocimiento en muchas cadenas de valor. En otras palabras, no importa tanto en qué cadena uno opera (basada o no en recursos naturales), o si se fabrica (o se contribuye a fabricar) un producto primario, industrial o se presta un servicio, sino qué funciones se desarrollan dentro de la cadena de valor. Paralelamente, las corporaciones globales crecientemente descentralizan hacia países en desarrollo no sólo sus actividades productivas sino también las innovativas y la provisión de servicios basados en conocimiento. Si bien en parte esta descentralización se hace a las propias filiales de las corporaciones, también hay una tendencia a generar redes de proveedores especializados que prestan servicios tales como diseño, I+D, consultoría, software e informática, procesos de *back* y *front office*, marketing, logística, ingeniería, calidad y seguridad, etc. Así, a diferencia del pasado, las actividades mineras, por ejemplo, no necesariamente se constituyen en enclaves desligados del entorno donde se desarrollan, sino que tienden a descansar cada vez más en proveedores especializados que operan a escala global. Esto hace que los encadenamientos, incluso hacia actividades intensivas en conocimiento, no sean, entonces, patrimonio de la industria manufacturera.

NUEVOS HECHOS

4. El cambio tecnológico también ocurre en los sectores asociados a los recursos naturales y hay oportunidad de diferenciación.

En décadas recientes han emergido innovaciones de gran alcance en los complejos productivos asociados a los recursos naturales. En particular, destaca el caso de la biotecnología aplicada al agro y la creación de organismos genéticamente modificados, pero también han surgido novedades tecnológicas de alta relevancia en minería y petróleo, como los avances en formas no convencionales de explotación del petróleo y gas (*shale*), más desarrollos incipientes de alto impacto como la producción de vacunas u otros bienes en base a plantas por ejemplo. Asimismo, se ha observado una masiva incorporación de nuevas tecnologías informáticas y de comunicación en las cadenas basadas en recursos naturales que han dado surgimiento a nuevas formas de producción (como la agricultura de precisión). En paralelo, ha habido un proceso de creciente diferenciación (“decomoditización”) de las actividades basadas en recursos naturales *pari passu* la aparición de demandas y nichos de mercado cada vez más segmentados (por ejemplo, alimentos orgánicos, productos con certificaciones ambientales o de comercio justo, etc.), lo cual abre más espacio a estrategias competitivas basadas en diferenciación de producto, cumplimiento de estándares, etc.



LAS NUEVAS IDEAS

Ahora bien, un panorama más favorable para una estrategia de desarrollo que potencie el rol de los recursos naturales no implica que América del Sur pueda sentarse a disfrutar tranquilamente de su dotación de recursos naturales, –que es elevada en términos per cápita si se la compara con el promedio mundial, pero menor a la que tienen los países desarrollados que son ricos en RRNN¹– asumiendo que ello conducirá a nuestra región hacia la esquiua meta del crecimiento sostenido, inclusivo y sustentable. Para que se implementen las políticas adecuadas hace falta una correcta interpretación de los nuevos hechos estilizados, y para ello, nuevas ideas sobre los fundamentos del desarrollo económico. ¿Cuáles son esas nuevas ideas?

¹ > De hecho, el stock de riqueza natural per cápita en los países ricos en recursos naturales y desarrollados (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia) era de 33.800 dólares en 2005, mientras en América del Sur era de 14.200.

NUEVAS IDEAS**1. El desarrollo no está necesariamente asociado a una estructura productiva determinada.**

En el pasado el desarrollo económico era sinónimo de industrialización. En la postura tradicional se consideraba que, a diferencia de la producción primaria, el sector manufacturero era “especial” en términos de progreso técnico y social, de manera que la convergencia hacia los estándares de los países avanzados incluía necesariamente un peso creciente de las manufacturas en el valor agregado. De los nuevos hechos estilizados surge que esto no es necesariamente cierto, y que las experiencias de países ricos en recursos naturales que lograron desarrollarse sirve tanto como las de los que lo hicieron a través de otros senderos. En todos estos casos la disponibilidad de capital humano jugó un rol clave no sólo para avanzar en la incorporación y generación de tecnología, la diferenciación de productos, el procesamiento local y la difusión de encadenamientos y derrames a partir de las respectivas dotaciones de recursos, sino también para diversificar las estructuras de producción y exportación hacia otras actividades.

NUEVAS IDEAS**2. El desarrollo es intensivo en políticas.**

Aunque ya no consideramos al desarrollo como sinónimo de la industrialización en sentido tradicional, ello no quiere decir que debemos descansar en las ventajas comparativas estáticas. El resultado de seguir este camino será alguna de las bifurcaciones indeseadas: puede ser el estancamiento, o la dualidad, pero difícilmente el desarrollo. Por ello, para que una estrategia de desarrollo asociada a los recursos naturales sea exitosa, debe reconocerse la necesidad de aplicar políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo que promuevan la incorporación de conocimiento y tecnología y corrijan las fallas de mercado que evitan un reparto equitativo del producto colectivo.

NUEVAS IDEAS

3. La diversificación de activos importa tanto como la diversificación productiva.

La literatura especializada suele hacer hincapié en la estructura productiva o exportadora a la hora de explicar las diferencias en el desempeño macroeconómico. Sin embargo, un breve repaso a las experiencias exitosas en las últimas décadas nos dice que la diversificación productiva es una parte de la historia –una parte importante, seguro, pero no la única–. La capacidad de la economía para diversificar activos y acumular capital físico y humano parece jugar un rol crucial también. De hecho, la disponibilidad de una base diversificada de activos tangibles e intangibles es crucial para favorecer la adaptación de la economía a los cambios que ocurran en la dinámica del comercio y la producción a nivel global.

NUEVAS IDEAS

4. La métrica del desarrollo debe incorporar medidas de inclusión y sustentabilidad.

Aun cuando la región logre crecer, incluso sostenidamente, ello no significa que automáticamente se deriven de allí efectos positivos en materia de empleo, distribución o ambiente. Si bien la disponibilidad de rentas extraordinarias permite, por ejemplo, financiar mejoras en educación o desarrollar planes sociales más potentes (como ha ocurrido en varios países de la región), es preciso explorar cuáles son los impactos distributivos de una estructura especializada en recursos naturales (mirando desde efectos sobre los *skill premium* hasta cuestiones de estructura de propiedad de los recursos, pasando por la participación de las PyMEs y los pequeños productores en las cadenas de valor basadas en recursos naturales). Por ejemplo, ciertos desarrollos tecno-productivos que favorecen determinados objetivos (como aumentos de productividad o mejoras de calidad) pueden llevar a consecuencias no deseadas en materia social (como el desplazamiento de productores pequeños del mercado). En tanto, cuanto mayores sean los encadenamientos generados a partir de las actividades basadas en recursos naturales, mayores serán los impactos indirectos en términos de empleo, ya que no siempre los efectos directos son relevantes (como sucede en la minería moderna). En cualquier caso, como es bien sabido, más allá del progreso observado en la última década, América del Sur sigue siendo la

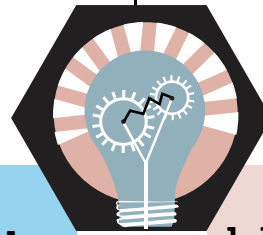
región más desigual del planeta, lo cual llama a pensar en cómo aprovechar las rentas obtenidas a partir de la mejora en los términos de intercambio para desarrollar iniciativas que vayan más allá de los bienvenidos programas asistenciales y ayuden a construir capacidades en las empresas, grupos sociales y productores más vulnerables.

Quizás convenga aclarar aquí lo que queremos decir (y lo que no). Decimos que la economía internacional abre la oportunidad para utilizar inteligentemente la dotación de recursos naturales de la región. Decimos también que hay que evitar preconceptos: la tecnología, la intensidad de la globalización, el motor del crecimiento global; todo difiere de oportunidades similares del pasado. Decimos que hay países que gozan de los más altos niveles de bienestar a nivel global, y que llegaron hasta allí en buena medida gracias a su dotación de recursos naturales. Decimos, por último, que políticas adecuadas pueden hacer que los recursos naturales sirvan para desatar viejos nudos que obstaculizaban al desarrollo de la región, como la restricción externa y la restricción fiscal.

¿Qué no decimos? No decimos que los desafíos de la economía internacional se agoten en la dotación de recursos naturales. Sabemos, en cambio, que el “efecto China” significa también una fuerte competencia para los sectores industriales tradicionales de la región. Tampoco decimos que los sectores asociados a los recursos naturales son necesariamente “especiales”, en términos de requerimientos tecnológicos y de empleo; en cambio, entendemos que los sectores “especiales” –y los “no especiales”– se distribuyen a lo largo de la estructura productiva. No decimos que podemos mágicamente transformarnos en Australia o Canadá; la historia, la geografía, la política y hasta la demografía nos muestran que el camino

del desarrollo de América del Sur difiere necesariamente de nuestro “grupo de control”. En cambio, pensamos que es posible extraer lecciones sobre instituciones y políticas específicas que lograron potenciar los efectos positivos de la explotación de los recursos naturales y desalentar los efectos negativos. Por último, no decimos que el desarrollo se logre únicamente a través de una mayor intensidad en el uso de los recursos naturales. Creemos, en contraste, que para ello es necesaria una política integral de desarrollo productivo que vaya más allá de los sectores en los que los países de la región cuentan con ventajas comparativas.





NUEVOS HECHOS

NUEVAS IDEAS

1. Los precios internacionales favorecen a los bienes asociados a los recursos naturales.

1. El desarrollo no está necesariamente asociado a una estructura productiva determinada.

2. No hay evidencia sobre la superioridad de la industria.

2. El desarrollo es intensivo en políticas.

3. La producción y el comercio se organizan de forma distinta al pasado: fragmentación global, cadenas de valor y comercio de tareas.

3. La diversificación de activos importa tanto como la diversificación productiva.

4. El cambio tecnológico también ocurre en los sectores asociados a los recursos naturales y hay oportunidad de diferenciación.

4. La métrica del desarrollo debe incorporar medidas de inclusión y sustentabilidad.

EL REPORTE ANUAL DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO 2014

Si pensamos que el proceso de desarrollo de América del Sur puede estar asociado fuertemente a su dotación de recursos naturales, ello implica una serie de desafíos de largo aliento, a la luz tanto de nuestros propios fracasos pasados como de la experiencia de las naciones más exitosas. Por ello, el hacedor de políticas debe estar atento a un sinnúmero de factores, todos clave: un adecuado análisis de la dinámica mundial; una apropiada estimación de la dotación de recursos naturales; una medida del impacto ambiental y social que la explotación de los recursos naturales genera; una evaluación del desempeño de la productividad y la competitividad de la economía; una medición de las externalidades positivas y negativas hacia otros sectores de la economía; un monitoreo de la forma en la que se administran las rentas fiscales. Para complicar más las cosas, a la multiplicidad de factores se le suma el hecho de que estamos frente a un problema de “eslabón débil”: el éxito de la estrategia de desarrollo dependerá de cuán bien lo estemos haciendo donde peor lo estamos haciendo.

El propósito del Reporte Anual de Recursos Naturales y Desarrollo de la Red Sur, cuya primera versión estamos presentando aquí, es justamente aportar conocimiento técnico al debate, pero de una forma que permita tanto al hacedor de políticas como al sector privado nutrirse de él de forma eficaz a la hora de la toma de decisiones.

En la edición 2014 el análisis se desarrolla en tres partes. En la primera –del monitoreo- se muestra el desempeño de los países de la región en términos de las dimensiones mencionadas más arriba, y se evalúa cuán lejos se está de los países de altos ingresos ricos en recursos naturales (sección I). La segunda parte –cuya temática cambiará anualmente- se dedica a un tópico específico: el escalamiento tecnológico en América del Sur en los sectores asociados a los recursos naturales (sección II). Por último, la tercera parte –la región en números- ofrece un panorama cuantitativo de la gestión de los recursos naturales en la región y sus efectos económicos. En la sección III se detalla la evidencia disponible en función a las múltiples dimensiones de análisis mencionadas anteriormente, mientras que la sección IV evalúa en una hoja el desempeño de cada país por separado.

