

NUEVOS HECHOS.
NUEVAS IDEAS

RESUMEN EJECUTIVO del 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



RED
SUR

Red Sudamericana
de Economía Aplicada

VERSIÓN 2.0
15/01/2015

Resumen Ejecutivo del
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: #2301-1939

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

Impresión: Mandalo Impresión Digital, Diego García

Impreso en Uruguay

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.

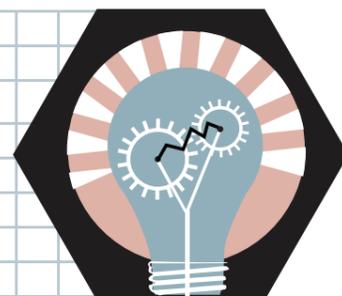
Para solicitar autorización para realizar cualquier forma de reproducción o para proceder a la traducción de esta publicación, diríjase a la Oficina de Coordinación de la Red Sur enviando un email a: coordinacion@redmercosur.org

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 (Ilecon-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:



NUEVOS HECHOS,
NUEVAS IDEAS



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 (UDESA)

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

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO: UNA VEZ MÁS

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 internacional 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 proveedora 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⁾

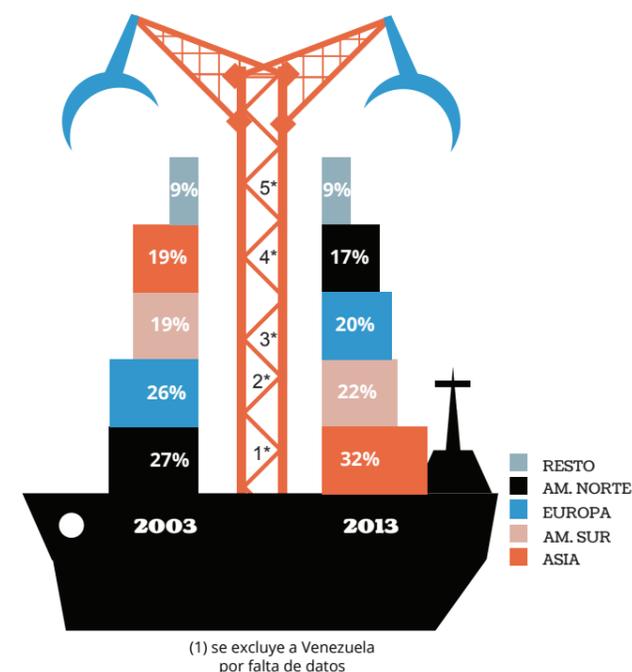
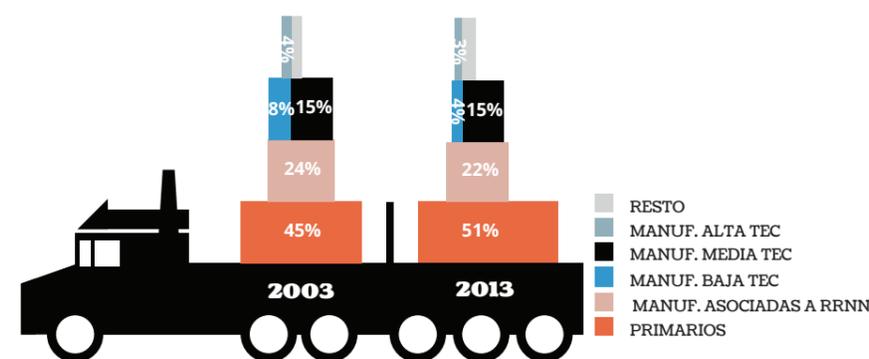


Figura #1.b_ Exportaciones por tipo de producto

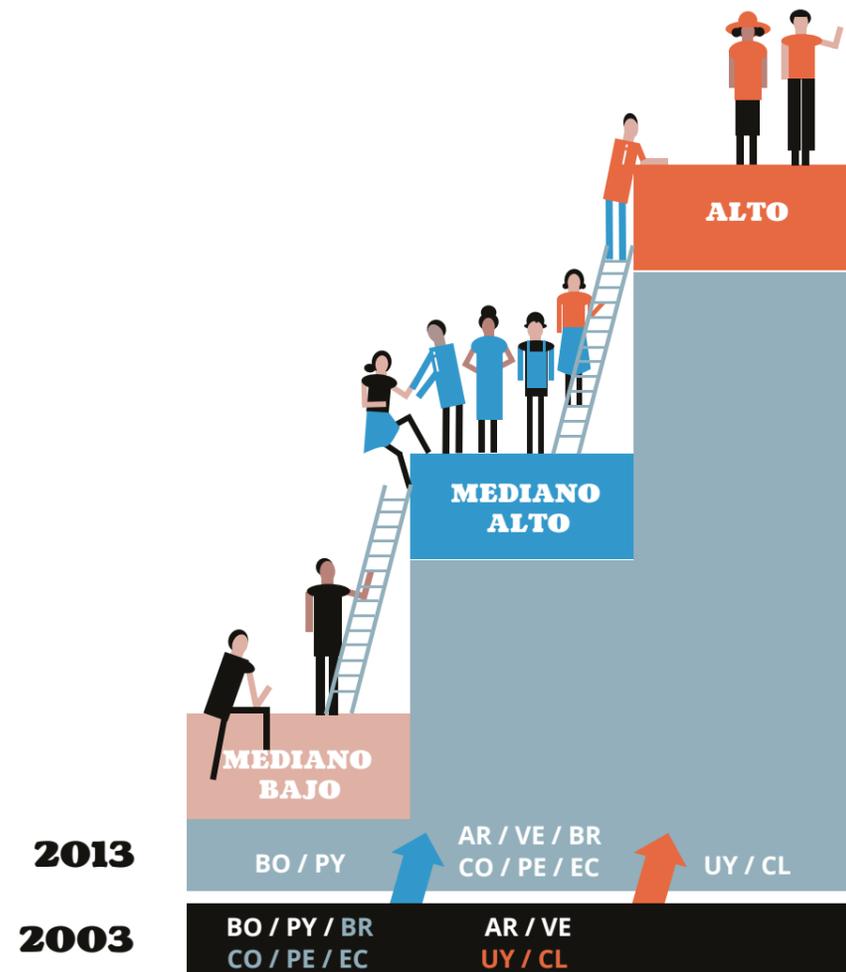


#1

El perfil de comercio exterior de América del Sur cambió.

En el año 2003 el 19% de las exportaciones de América del Sur se destinaban a Asia y el 69% se relacionaban con los recursos naturales; hoy esas cifras llegaron al 32% y a más del 73%, respectivamente.

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 pequeño: 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 (Banco Mundial, 2012).

#2

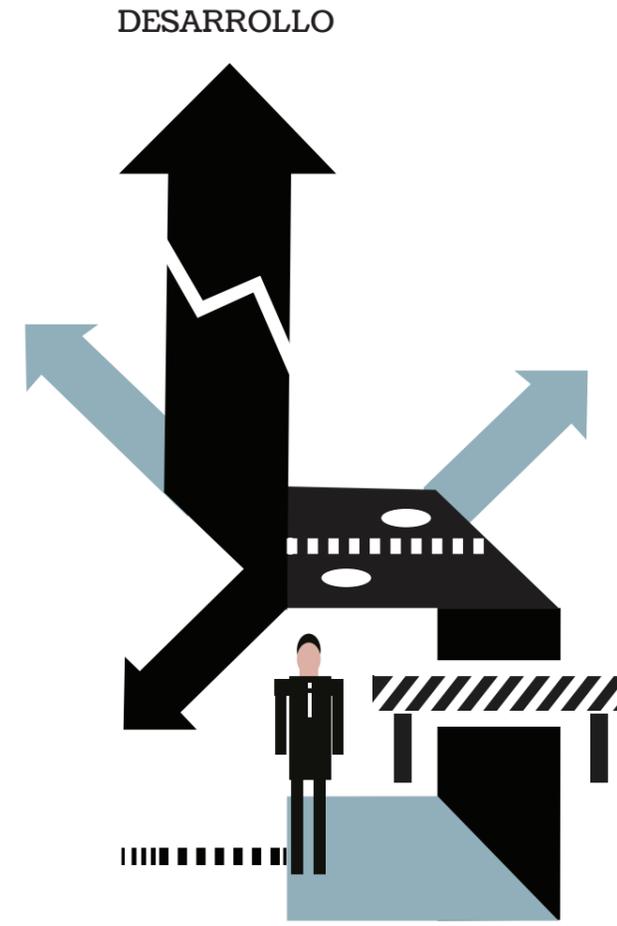
El crecimiento económico regresó a América del Sur y mejoraron los indicadores sociales.

Un episodio generalizado de aceleración del crecimiento como el de los 2000 no se vivía desde fines de los setenta.

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 tomador de decisiones (Albrieu y Rozenwurcel, 2014). 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. La explotación de hidrocarburos o de la minería plantea preguntas sobre sustentabilidad ambiental que no habían aparecido en el pasado. La aparición de una nueva clase media, que demanda más bienes públicos y de mejor calidad, también constituye un desafío.

Teniendo en cuenta estas tres mudanzas (el regreso a las commodities, la aceleración del crecimiento y las nuevas tensiones), nuestro reporte se concentra en un aspecto clave de este nuevo escenario: el rol de los recursos naturales en el desarrollo de América del Sur. ¿En el nuevo escenario global, están los países de América del Sur en condiciones de recorrer el camino del desarrollo sostenido? ¿Ya han comenzado a hacerlo? ¿Qué factores podrán desatar o potenciar procesos virtuosos en nuestra región?

En un contexto donde aún es difícil analizar la profundidad del cambio estructural que está ocurriendo cuando muchas veces se recurre a preconceptos o ideas que fueron válidas para otras circunstancias pero no necesariamente lo son en la actualidad, concebimos a este reporte como el puntapié inicial para comenzar a responder a estas preguntas.



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

#3

Los cambios estructurales dieron lugar a nuevas demandas y tensiones.

Este reporte aporta nuevos hechos y nuevas ideas para pensar el desarrollo en esta "nueva normalidad".

REPENSANDO EL DESARROLLO DE LA REGIÓN: NUEVOS HECHOS ESTILIZADOS, NUEVAS IDEAS

Comencemos por decir que los cambios estructurales de las últimas décadas han modificado sustancialmente la “matriz de pagos” de una estrategia de desarrollo asociada a nuestra base de recursos naturales. Aunque no sea reflejado usualmente en los debates de política económica, hay un **nuevo set de hechos estilizados** que explican el cambio:

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 debilitado 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 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 (Banco Mundial, 2014).



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 existe tal cosa como la “maldición de los recursos naturales” como ley o regla general, y en particular 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.) (Lederman y Maloney, 2012; Sinnott *et al.*, 2010; Albrieu 2012).

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 (Baldwin, 2011). En este contexto, 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.



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 (por ejemplo *shale*), más desarrollos incipientes de alto impacto como la producción de vacunas u otros bienes en base a plantas. 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 (por ejemplo, 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.

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 dichos recursos –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 recursos naturales- asumiendo que ello conducirá a nuestra región hacia la esquiwa 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?**

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 sirven 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 puede ser el estancamiento, o incluso 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.



NUEVOS HECHOS

NUEVAS IDEAS

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

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

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

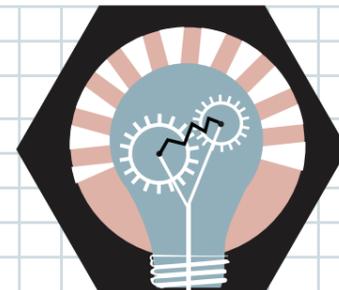
4. El cambio tecnológico también ocurre en los sectores asociados a los recursos naturales y hay oportunidad de diferenciación.

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

2. El desarrollo es intensivo en políticas.

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

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



RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO EN AMÉRICA DEL SUR: ¿ES ESTA VEZ DISTINTO?

Monitoreando los avances y retrocesos de la última década

Se abre una oportunidad para los países con abundantes recursos naturales: ¿América del Sur lo está haciendo mejor que en el pasado? ¿Nos empezamos a parecer a los países ricos en recursos naturales que lograron desarrollarse? Las preguntas son difíciles de contestar, en tanto hay múltiples cuestiones que el tomador de decisiones debe considerar. Para hacerlos tratables analíticamente, nuestro estudio agrupa a los factores involucrados en seis dimensiones: la influencia del contexto externo; la dotación de recursos naturales; cómo se manejan los conflictos ambientales y sociales; en qué medida se promueve el agregado de valor y el aumento de la productividad; cómo se potencian los efectos macroeconómicos positivos y se mitigan los negativos de la macroeconomía; y finalmente, cómo es la gestión fiscal de los recursos naturales.

En suma, parafraseando el análisis de Paul Collier (2010) para África, podemos decir que la ecuación para América del Sur es:



12

son los eventos de bonanza de términos de intercambio que vivió la región en 2000 - 2010, superando incluso los registros de los setenta.

¿Cuáles fueron las principales conclusiones de nuestro monitoreo sobre recursos naturales y desarrollo en la región? Listamos algunas (para más información consultar la sección *Profundizando 1*, pág. 18):

→ Nos encontramos frente a otro ciclo largo de expansión en la economía internacional, matizado en parte por los efectos de la crisis *subprime* y el rebalanceo de la economía china. El ciclo expansivo significó un fuerte impulso para los mercados globales de recursos naturales, con mayores volúmenes intercambiados y mayores precios, tanto nominales como reales. En términos de cantidad, el efecto fue fuerte en bienes agrícolas, mientras que en precios fue significativo en combustibles y minerales. Hacia delante se esperan correcciones a la baja en los precios, pero los términos de intercambio seguirían en valores altos en términos históricos.

→ La región no ha sido especialmente hábil (¿o afortunada?) para transformar cada metro cuadrado de superficie en riqueza natural, lo cual es particularmente cierto para el caso de los activos no renovables. Sin embargo este resultado agregado esconde heterogeneidades: el portafolio de activos naturales difiere a lo largo de los países: Chile y Perú concentran su riqueza en minerales, Bolivia en gas, Venezuela en petróleo (al igual que en forma creciente Colombia), Argentina, Uruguay y Paraguay en granos y otros activos renovables, y Brasil en minerales, granos y bosques. De todas maneras, si completamos el análisis con la evolución de las rentas y el efecto ingreso de los términos del intercambio comercial, la imagen general que emerge es la de una última década que ha sido muy favorable para la explotación de los recursos naturales.

→ La magnitud y las características del shock externo favorable son variables a lo largo de los países de la región. Venezuela, Ecuador, Bolivia y en cierta medida Colombia recibieron un fuerte shock de precios pero un aumento más bien modesto en los volúmenes de exportación, y debe tenerse presente para muchos de ellos que si miramos a la historia los vaivenes del precio de los combustibles son más pronunciados que los del resto de las materias primas. Chile y Perú también recibieron shocks de precios de magnitud, mientras que los países especializados en bienes agrícolas (como Argentina y Brasil) tuvieron una mejora más bien moderada en los precios pero un fuerte crecimiento en los volúmenes. Por último, por el hecho de ser exportadores de bienes agrícolas e importadores de otros bienes primarios (como combustibles), en Paraguay y Uruguay el efecto neto no ha sido positivo.

→ Con respecto a la cuestión ambiental, la evidencia muestra que el grado de explotación de los recursos naturales ha aumentado marcadamente en la última década, particularmente en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú. ¿Han compensado los países de la región esta descapitalización natural con la formación de otros activos? La respuesta es en general positiva: el ahorro genuino se ha incrementado en esta década. Desde una perspectiva alternativa, de “sostenibilidad fuerte”, el impacto de la actividad humana sobre la capacidad biológica es relativamente baja en los países de la región, aunque hay efectos de magnitud que computar de distinto tipo en cada país (asociados a la explotación de hidrocarburos en Venezuela, a la ganadería en Argentina, Ecuador, Colombia y Paraguay, a la pesca y la producción agraria en Chile).

60%

más bajo es el nivel de riqueza natural per cápita en América del Sur en relación a los países de nuestro grupo de control (los países desarrollados y ricos en recursos naturales). Pero si comparamos con el promedio mundial, nuestra riqueza natural es alta.

→ ¿Qué podemos decir sobre competitividad? Si bien las actividades primarias han aumentado marcadamente su productividad en la última década, y avanzan en la generación de empleos de calidad, ello no ha sido suficiente para aumentar la productividad agregada. Detrás de este resultado hay heterogeneidades: mientras en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela la productividad subió, en el resto de los países cayó. En general, el desempeño decepcionante se relaciona con una baja inversión en capital humano, conocimiento e infraestructura.

→ Sobre los riesgos macroeconómicos, podemos decir que la región está compuesta por países con alta recurrencia de shocks comerciales externos, lo cual es particularmente cierto para los países especializados en energía y en metales. Así, en estos países la volatilidad macroeconómica ha sido alta, y en general asociada a los movimientos en los términos de intercambio. Sobre la enfermedad holandesa, hay evidencia para confirmar que el último episodio de bonanza trajo aparejado una marcada tendencia a la apreciación cambiaria y la suba de los costos laborales, aunque la imagen que surge es heterogénea: hay países que tienen déficit de cuenta corriente por motivos en buena medida ajenos a la enfermedad holandesa (Brasil y Colombia), mientras otros lograron manejar las presiones sobre el tipo de cambio (Chile y Perú). De todas maneras, y con la excepción de Argentina y Venezuela (que paradójicamente redujeron sus riesgos debido a un proceso de desintegración), en general los países han modificado los patrones de integración financiera para reducir los riesgos derivados de este frente.

→ Con respecto a los riesgos en el manejo fiscal de las rentas, la evidencia disponible muestra un fuerte aumento en la capacidad de los gobiernos de apropiarse de los beneficios de la bonanza, tanto a través de

imposición directa como de regalías o mecanismos indirectos. ¿Qué se hizo con esas rentas? Hubo de todo: países que parecen haber gastado más de la cuenta (Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela) y otros que ahorraron, lo cual está bien, pero quizás tendrían que invertir más en infraestructura básica y capital humano (Chile y Perú).

El monitoreo realizado debe complementarse con una evaluación general que pueda concluir sobre la estrategia de desarrollo. Para ello utilizamos tres criterios de desigualdad: la brecha que separa a los países de la región de los países de altos ingresos; las disparidades de ingresos, riqueza y derechos dentro de un país; y la distribución equitativa de los activos sociales y su retorno a lo largo de sucesivas generaciones. Está claro que la consideración adecuada de las generaciones futuras requiere minimizar los costos ambientales y mitigar aquellos que resultan inevitables. Del mismo modo es necesario garantizar la transformación del capital natural consumido en otras formas de capital físico y humano (inversión) y financiero (ahorro). Además, tomaremos como marco de referencia (o, mejor dicho, punto de destino deseado) a un conjunto de países que cumplen con las siguientes condiciones: (a) son ricos en recursos naturales, (b) pertenecen al grupo de altos ingresos, (c) ostentan un elevado índice de desarrollo humano. De acuerdo a nuestra métrica, el "grupo de control" se compone de siete países: Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Nueva Zelanda.

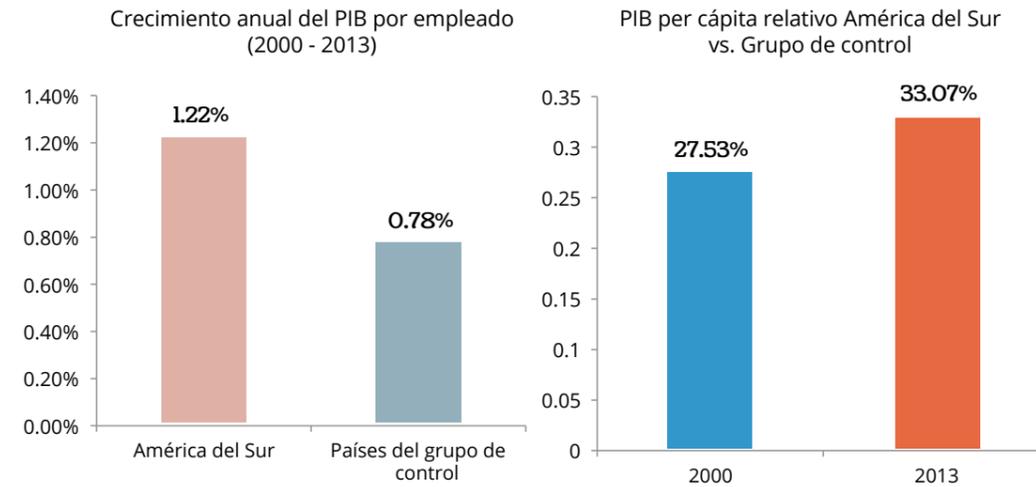
Sobre la base de estos criterios, podemos preguntarnos: ¿nos estamos aproximando a los estándares de las economías de altos ingresos ricas en recursos naturales? Para ello tenemos que recurrir a los criterios de evaluación que mencionamos anteriormente.

0,5%

al año avanzó la Productividad Total de los Factores en América del Sur en la última década. En Asia creció 1,1%.

Primero está el criterio del crecimiento económico. ¿Nos acercamos a los niveles de ingresos de las economías abundantes en recursos naturales y de altos ingresos y desarrollo humano? La evidencia al respecto nos permite concluir que la región lo hizo bastante bien: el PIB por habitante se expandió a una tasa promedio anual de 2,7% entre el año 2000 y el año 2013, mientras que los países del grupo de control lo hicieron en promedio 1,3%. Algunos países se destacaron (como Perú y en menor medida Chile y Uruguay), mientras que los que menos convergieron fueron los países de mayor tamaño (Argentina, Brasil y Venezuela). El país con el mayor PIB per cápita en la región, Chile, registró en 2013 un nivel parecido a Nueva Zelanda al comienzo del siglo XXI. Sin embargo, aún estamos lejos: en el país promedio de América del Sur el PIB por habitante es apenas un tercio del observado en el país promedio del grupo del control. Y la velocidad de convergencia es lenta: a este ritmo -si fuera sostenible, lo que no es evidente- se igualarían los PIB por habitante de ambos grupos recién en la última década del siglo XXI. La evidencia sobre productividad, aproximada por el PIB por empleado efectivo, va en el mismo sentido: América del Sur aceleró su crecimiento, y se expande a tasas más altas que los países del grupo de control, aunque el diferencial resultante es más bien pequeño.

Figura #3_ América del Sur y la desigualdad externa



Promedio simple. Dólares de Geary-Khamis de 1990.
 Grupo de control: Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega.
 Fuente: The Conference Board.

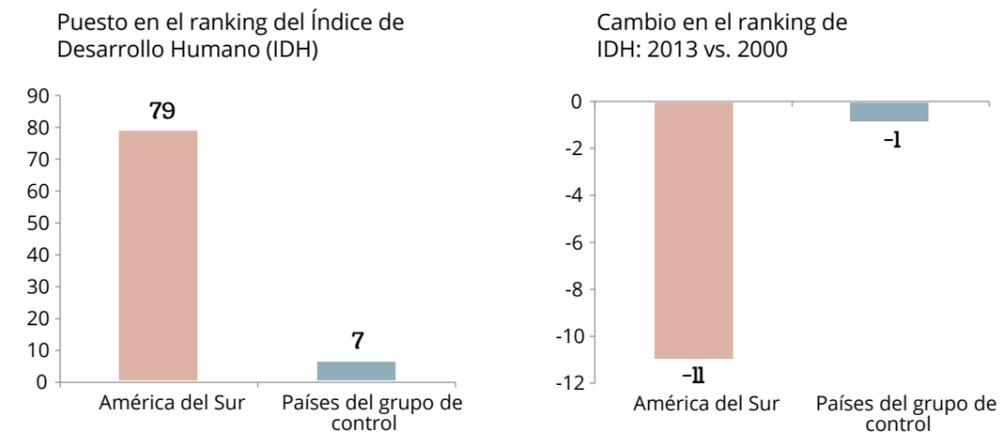
33% es el nivel de PIB per cápita de América del Sur con relación a los países del grupo de control.

El segundo criterio se refiere a la desigualdad interna: ¿ha logrado la región reducir las disparidades internas de ingresos y bienestar? La respuesta es mixta. Por un lado, el nivel medio de la pobreza en América del Sur se acercó al 21% en 2011-2012, cuando en 2001-2002 era superior al 35%. La indigencia también se redujo marcadamente: del 15% al 8%. Por otro lado, la desigualdad sigue siendo alta en América del Sur, en relación tanto al resto del mundo como en términos históricos. No se trata de un problema menor: la región no es ni la más rica ni la más pobre del mundo, pero sí la más desigual. Si calculamos la desigualdad mediante el índice de Gini, que clasifica de 0 a 1, se puede observar que la actual bonanza de crecimiento, única en términos históricos, llevó a una reducción de la desigualdad no superior al 10%.

Podemos lograr una evaluación más abarcativa de los avances en esta materia recurriendo al Índice de Desarrollo Humano, que mide el desarrollo a través del nivel de bienestar y la generación de capacidades de las personas. Allí puede verse que, si bien en todos los países aumentó el desarrollo humano, sólo Chile, Uruguay y Venezuela avanzaron en relación al resto del mundo. En el resto de los países se retrocedió en el ranking mundial, destacándose –negativamente, claro– Ecuador, Brasil, Bolivia y Paraguay, que perdieron 20 posiciones o más entre el año 2000 y el año 2013. Si tomamos el índice que penaliza por desigualdad, el resultado es aún peor. La “foto” de 2013 muestra que las pérdidas de bienestar asociadas a la desigualdad son de magnitud, en especial en Brasil y Chile, y en todos los casos hacen caer a los países de la región en el ranking de desarrollo humano.

¿Qué ocurrió en relación al grupo de control? La evidencia apunta a que la norma fue la divergencia: mientras el país de control promedio se mantuvo en el puesto 6 o 7 del ranking, el país sudamericano promedio perdió cerca de diez puestos en lo que va del siglo XXI, pasando del puesto 68 al puesto 78. La penalización por desigualdad también exhibe divergencia: en los países de control, el índice de desarrollo humano mejora si se pondera por desigualdad, mientras que como dijimos antes, en la región ocurre lo contrario. De todas maneras, de seguir la tendencia de las últimas décadas, sería posible converger a los estándares del grupo de control en la segunda mitad del siglo XXI.

Figura #4.1 _ América del Sur y la desigualdad interna

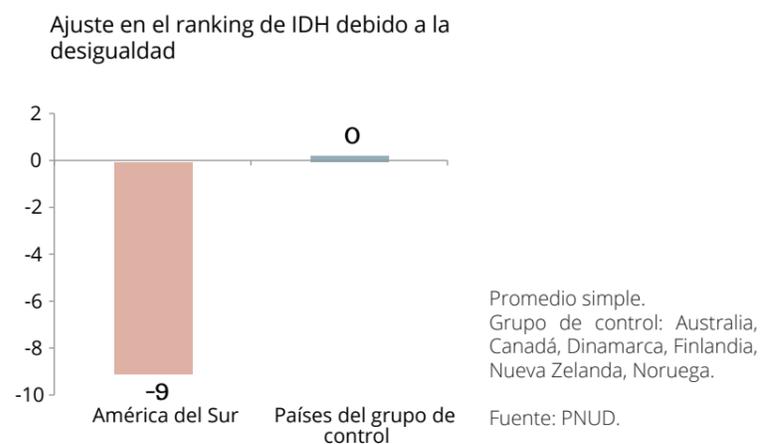


Promedio simple.
 Grupo de control: Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega.
 Fuente: PNUD.

7/10

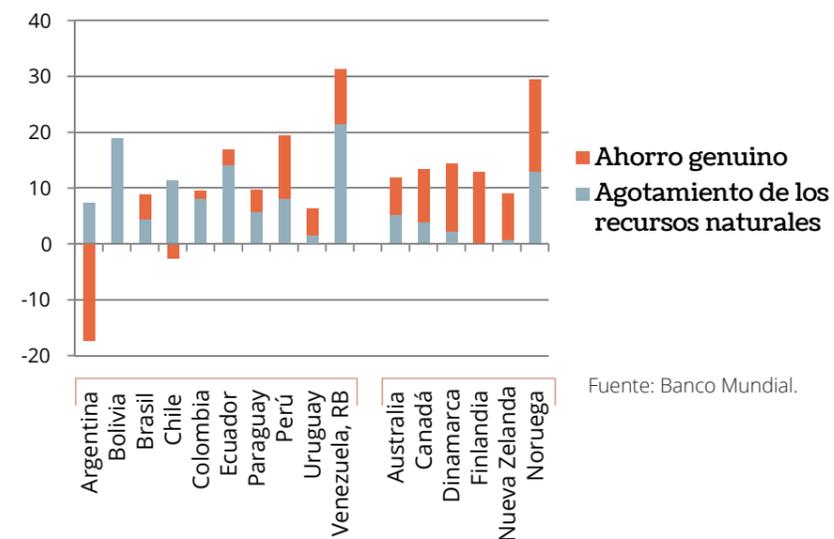
países de la región cayeron de puesto en el ranking de desarrollo humano en la última década. Los países del grupo de control se mantuvieron en los primeros puestos.

Figura #4.2 _ América del Sur y la desigualdad interna



Por último, resta evaluar el desempeño de América del Sur en términos de la distribución de los beneficios a lo largo de las generaciones. Para ello, la figura 5 exhibe las tasas de ahorro genuino y de agotamiento de los recursos naturales, ambas en términos del Producto Bruto Nacional (PBN). La suma de ellas da como resultado la tasa de ahorro bruto. Nótese allí que como norma general los países de la región agotan los recursos a tasas más aceleradas que los países del grupo de control. De hecho, alrededor del 80% del ahorro bruto de América del Sur se pierde con la descapitalización de los recursos naturales, mientras que en el grupo de control es apenas un cuarto. Más allá de que el ahorro bruto es en promedio más alto en el grupo de control, estos países logran trasladar recursos a las futuras generaciones debido a que agotan sus recursos naturales a tasas menos aceleradas.

Figura #5 _ Ahorro genuino y agotamiento de los recursos naturales (prom. 2004-2012, % del PBN)



1/4

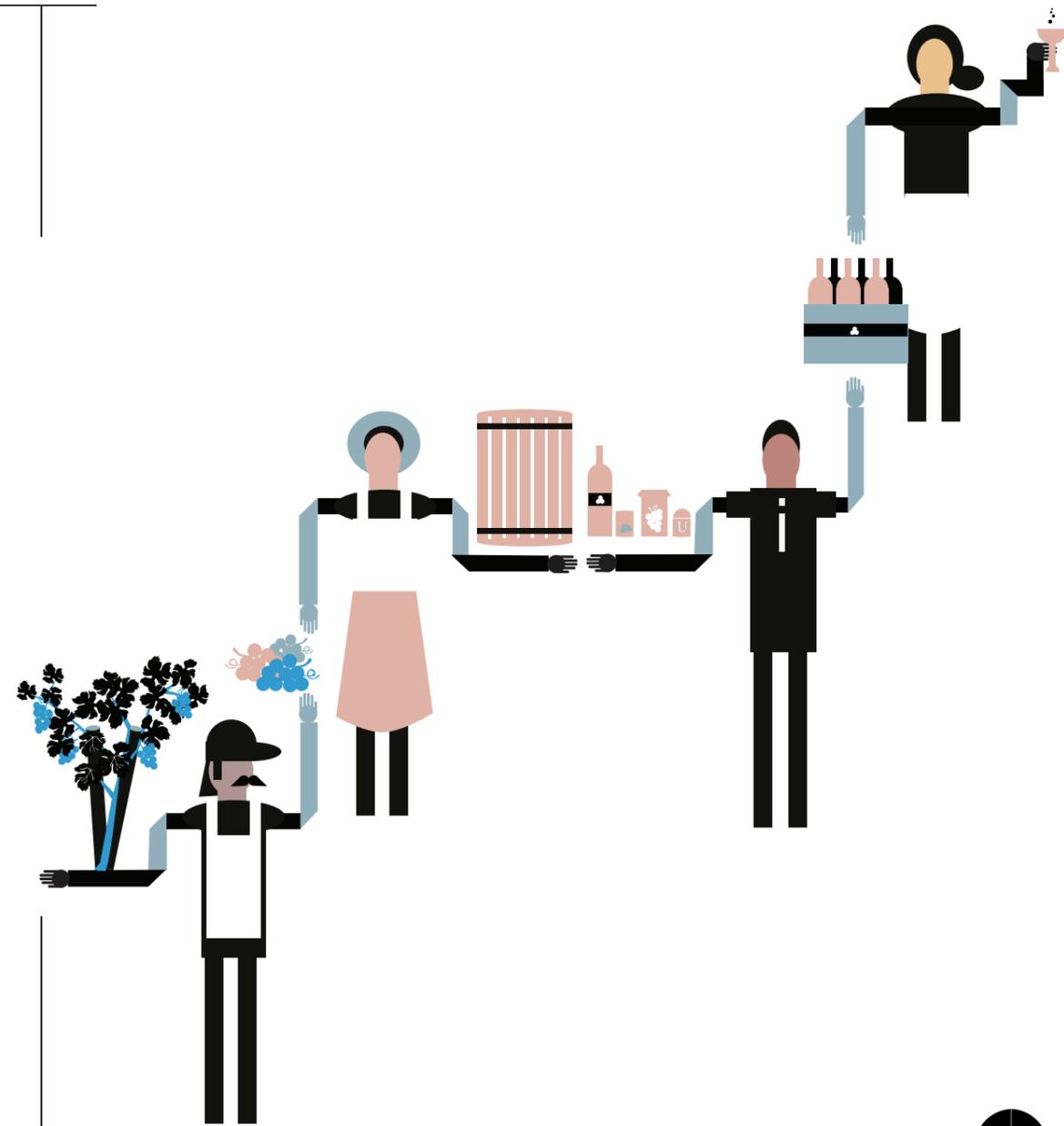
del ahorro bruto del grupo de control se pierde con la descapitalización de los recursos naturales, mientras que en América del Sur ese ratio llega al 80%.

Recursos naturales y desarrollo: la región en números

Evaluación por dimensión	1. Contexto externo		2. Dotación de recursos naturales		3. Manejo del riesgo ambiental y social		4. Promoción de la productividad		5. Manejo de los riesgos macroeconómicos		6. Manejo fiscal de los recursos naturales	
	Evolución de los términos de intercambio (2000=100)	Evolución de cantidades en mercados de exportación (2005=100)	Nivel de riqueza natural per cápita (USD 2005)	Rentas derivadas de los RRNN (%PBI)	Agotamiento de RRNN (% PBN)	Emisión neta de CO2 por uso de la tierra (gigagramos)	Evolución del gasto en I+D (% PBI)	Productividad Total de los Factores (Conference Board) (2003=100)	Volatilidad de los Términos de Intercambio	Competitividad (TCRE 2000=100)	Rentas fiscales derivadas de los RRNN	Evolución del gasto público social (% del PBI)
Argentina												
c. 2003	107.21	82.80	10266.82	8.14	8.02	73504.16	0.41	100.00	3.24	151.95	2.40	19.00
c. 2013	130.35	132.29	s/d.	4.51	4.48	65769.62	0.65	95.06	10.48	108.57	2.80	27.80
Evolución	+	+	...	-	+	+	+	-	-	-	+	+
Bolivia												
c. 2003	98.53	182.06	8305.48	15.36	8.92	79282.44	0.28	100.00	6.70	110.91	3.20	8.70
c. 2013	179.12	s/d.	s/d.	18.48	13.87	109737.58	0.16	113.45	26.23	85.74	14.10	7.90
Evolución	+	+	-	-	-	+	-	-	+	-
Brasil												
c. 2003	96.98	77.10	14978.40	5.93	4.25	1198661.61	0.96	100.00	7.93	122.52	1.10	22.35
c. 2013	128.89	110.61	s/d.	6.27	4.08	322046.68	1.21	95.73	12.94	69.62	1.70	26.60
Evolución	+	+	...	+	+	+	+	-	-	-	+	+
Chile												
c. 2003	102.78	81.80	18869.96	9.00	4.83	-7005.90	s/d.	100.00	11.75	117.37	4.30	13.95
c. 2013	182.42	113.49	s/d.	17.56	10.12	-7190.63	0.42	96.95	32.38	96.54	19.40	15.00
Evolución	+	+	...	+	-	+	...	-	-	-	+	+
Colombia												
c. 2003	95.19	84.10	7613.95	6.89	5.42	45888.09	0.14	100.00	5.67	115.05	2.10	10.55
c. 2013	151.06	158.56	s/d.	10.81	9.14	45445.28	0.17	100.40	18.17	67.64	5.10	13.00
Evolución	+	+	...	+	-	+	+	+	-	-	+	+
Ecuador												
c. 2003	89.77	80.40	22453.57	12.31	7.93	82897.74	0.07	100.00	5.21	37.60	5.80	4.20
c. 2013	134.71	135.89	s/d.	19.96	12.62	82837.70	0.26	107.25	14.78	49.02	14.40	8.20
Evolución	+	+	...	+	-	+	+	+	-	+	+	+
Paraguay												
c. 2003	101.44	77.10	s/d.	8.29	9.96	74309.45	0.09	s/d.	9.52	119.52	n.d.	7.35
c. 2013	110.50	219.21	s/d.	4.21	4.26	73337.39	0.05	s/d.	4.49	67.93	n.d.	11.00
Evolución	+	+	...	-	+	+	-	...	+	-	...	+
Perú												
c. 2003	102.23	72.60	5817.83	2.75	1.41	44667.87	0.10	100.00	10.58	97.42	1.50	9.55
c. 2013	163.73	115.66	s/d.	12.00	8.15	71273.93	s/d.	120.92	22.34	88.82	9.70	9.10
Evolución	+	+	...	+	-	-	...	+	-	-	+	-
Uruguay												
c. 2003	103.48	66.40	8287.90	2.17	0.46	-9496.31	0.24	100.00	5.69	131.43	n.d.	20.12
c. 2013	104.20	161.80	s/d.	2.52	1.57	-19770.64	0.43	132.51	5.66	73.29	n.d.	24.16
Evolución	+	+	...	+	-	+	+	+	+	-	...	+
Venezuela												
c. 2003	98.71	85.10	30567.36	32.96	21.03	118569.79	s/d.	100.00	13.43	127.59	10.30	17.40
c. 2013	262.08	76.02	s/d.	28.78	18.43	116031.25	s/d.	101.56	54.03	94.04	10.30	15.40
Evolución	+	-	...	-	+	+	...	+	-	-	=	-

AMÉRICA DEL SUR EN LAS CADENAS DE VALOR BASADAS EN RECURSOS NATURALES: ¿ESTAMOS SUBIENDO LA ESCALERA?

El ingreso a las CGV puede ser una vía para que los productores de los países en desarrollo accedan a nuevos mercados y progresen en dimensiones tales como productividad, tecnología o calidad, gracias a la inserción en las redes de circulación de conocimiento e información que se crean dentro de esas cadenas. Esto sería especialmente relevante para los pequeños productores que son demandantes de asistencia financiera, comercial y técnica, a las cuales podrían tener acceso si logran ingresar a las CGV existentes en sus respectivos sectores (Cattaneo *et al.*, 2013).



Las cadenas de valor se definen como:

“ el conjunto de actividades necesarias para generar un producto o servicio, desde su concepción hasta la venta minorista, pasando por el diseño, la provisión de insumos, el marketing y la distribución. ”

Sin embargo, no sólo el ingreso a esas cadenas resulta complejo (y a veces crecientemente complejo, como ocurre en aquellas cadenas en donde hay una proliferación de estándares públicos y privados por ejemplo), sino que, cuando se materializa, no siempre lleva a que se cumplan las promesas arriba mencionadas. Ambas cuestiones dependen tanto de las estructuras de gobierno de las cadenas como de las posibilidades de escalamiento (*upgrading*) de las firmas (regiones, países) que las integran.

En las cadenas generalmente existen empresas líderes que son las que definen tanto las condiciones de acceso como los esquemas de división del trabajo al interior de ellas. A su vez, el escalamiento (*upgrading*), en última instancia, debería implicar un proceso de alejamiento de las actividades en donde la competitividad depende de los costos y las barreras a la entrada son bajas. El escalamiento depende tanto de los propios mecanismos de gobierno de las cadenas, como de las características de los procesos de aprendizaje en los diferentes sectores, las capacidades de las firmas y su grado de inserción en esquemas de cooperación vertical u horizontal. Pero también depende de las condiciones más generales del entorno local, incluyendo la estabilidad macroeconómica e institucional, la disponibilidad de capital humano, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación, la existencia de políticas eficientes de desarrollo productivo y la disponibilidad de infraestructura (Kosacoff *et al.*, 2007).

La pregunta que intentamos responder en este reporte es la siguiente: ¿dónde está América del Sur en las CGV asociadas a recursos naturales? Abordamos el tema desde una perspectiva múltiple, considerando tanto evidencia a nivel de firma, como también otra a nivel de industria, región o país. En este sentido, examinamos tanto diversos tipos de procesos de *upgrading* (*de producto, proceso, funcional, intersectorial*), como también la evolución de indicadores que hacen al desempeño general de las economías de la región (productividad, diferenciación, diversificación, entre otros). Asimismo, vamos más allá de las dimensiones puramente económicas, para incluir evidencia sobre aspectos vinculados a la equidad distributiva, tanto presente como intertemporal. Se trata en este último caso de cuestiones tales como:

- Mejorar la posición de las PyMEs y los pequeños productores de cara al desafío de ingresar y escalar en las CGV basadas en recursos naturales.
- Reducir el impacto ambiental de las actividades intensivas en recursos naturales y aprovechar, cuando existen, las oportunidades de soluciones *win-win*, que mejoren tanto el rendimiento económico como la sustentabilidad ambiental.
- Mejorar los niveles de sostenibilidad en la explotación de dichos recursos.

NOTAS:

1:

Aún queda camino por recorrer:

es difícil ir más allá del escalamiento en producto y procesos.

La información analizada, lejos de sugerir un panorama lineal, lo que resalta es la presencia de contrastes, luces y sombras, avances y estancamientos, en las distintas dimensiones relevadas. América del Sur es un subcontinente heterogéneo, y esa heterogeneidad inevitablemente se traslada al desempeño que los países de la región (y los distintos tipos de empresas y actividades que en ellos operan) exhiben en materia de su inserción y escalamiento en las cadenas de valor basadas en recursos naturales. Sin embargo, se impone al menos intentar extraer algunos de los principales mensajes que, a nuestro juicio, emanan de la evidencia aquí presentada y los estudios de caso realizados para el reporte (para más información consultar la sección *Profundizando 3*, pág. 24):

- Es evidente que existen casos exitosos de escalamiento en las CGV de nuestro interés en la mayor parte de los países de América del Sur.

- Un gran número de empresas de la región han estado listas para aprovechar no sólo la creciente demanda de materias primas de China, sino también para atender a los cada vez más exigentes requerimientos de calidad, trazabilidad, bioseguridad, sanidad y conservación observados en los mercados de los países desarrollados.

- En distintas cadenas se ha agregado valor a las materias primas, avanzando hacia las etapas de empaque y/o procesamiento industrial.

- Han emergido asimismo nuevas actividades exportadoras asociadas a RRNN (y también, pese a las tendencias a la apreciación, en otro tipo de industrias), y la región ha ganado peso en varios mercados en donde se compite vía diferenciación y calidad.

- Hay casos exitosos de escalamiento funcional, con empresas de la región asumiendo nuevas funciones clave en sus respectivas cadenas de valor.

- Ha existido un proceso significativo de adopción y difusión de cambios tecnológicos y organizacionales que han dado lugar a aumentos importantes de la productividad en muchas cadenas basadas en recursos naturales. Asimismo, no sólo se observa el desarrollo de procesos innovativos de carácter incremental y adaptativo, que son tradicionales en buena parte de la región en el área agrícola por ejemplo, sino también la existencia de casos en donde se han generado capacidades innovativas de clase mundial. En general, lo que destaca en muchos de estos casos es que esas capacidades han sido resultantes de trabajos en redes de conocimiento, que incluyen empresas privadas de distinto tamaño y origen, universidades, laboratorios de investigación y otros actores.

- Existen ejemplos que muestran que la inserción y el escalamiento en CGV puede efectivamente ayudar a mejorar la situación de los productores pequeños y contribuir a la reducción de la pobreza en zonas rezagadas. Los estudios de caso sugieren asimismo que la coordinación horizontal y vertical es muy relevante en este sentido. La coordinación horizontal es especialmente eficaz para aglutinar a productores pequeños y facilitar el desarrollo de iniciativas comunes en materia de comercialización, compras conjuntas, capacitación, creación de infraestructura y proyectos de difusión y generación de conocimientos, a la vez que para mejorar el poder de negociación de los mismos ante las firmas líderes de las cadenas. La coordinación vertical es favorecida por la existencia de agentes intermediarios (organismos públicos, asociaciones público-privadas, ONG), que pueden cumplir funciones importantes tales como reducir las brechas de información (ayudando a las firmas líderes a seleccionar sus socios locales), facilitar a las PyMEs y los pequeños productores el contacto con dichas firmas líderes y promover la creación y asistir en la organización de las redes de productores (Cafaggi *et al.*, 2012).

NOTAS:

2:

Aún queda camino por recorrer:

los casos exitosos no logran generalizarse.

Sin embargo, todavía son más las sombras que las luces. Y no nos referimos únicamente al hecho de que es evidente que la región está aún lejos de aprovechar sus recursos naturales con el mismo nivel de eficacia que los países que hemos elegido como una especie de punto de referencia para nuestro estudio, sino a si está aprovechando la oportunidad que le da la naturaleza y la economía mundial para definitivamente desatar un proceso acumulativo que, a partir de la base de recursos naturales, permita generar capacidades que hagan que nuestras economías progresen hacia el desarrollo. En este sentido, algunas conclusiones de la evidencia y los estudios de caso realizados para este reporte (más detalles en *Profundizando 3*):

→ Al igual que en el resto del mundo emergente, las firmas de América Latina encuentran difícil ir más allá del *upgrading* de producto y procesos. Esto obedece fundamentalmente al hecho de que en general se insertan en CGV en donde la estructura de gobierno concentra las capacidades de decisión en firmas líderes de países desarrollados. En particular, los casos de *upgrading* funcional son la excepción, lo cual deriva en buena medida del hecho de que definen las condiciones de acceso y permanencia en las cadenas. Para las empresas de América del Sur resulta extremadamente complejo el acceso a etapas de control de las cadenas, tanto por cuestiones de escala y capacidades, como de insuficiente acceso al financiamiento (el caso de Brasil es parcialmente una excepción en ese sentido) y por la propia existencia de barreras a la entrada. En tanto, las escasas "multilatinas" existentes, en general, parecen invertir en el exterior más para diversificar riesgos o para expandir mercados, pero no desarrollan sus propias CGV al estilo de sus pares asiáticas (De la Torre *et al.*, 2014).

→ La presencia de capacidades y procesos innovativos de clase mundial es aún una excepción en el panorama regional. Es evidente que existen potencialidades, pero a la vez es notorio que los esfuerzos son aún reducidos, y por tanto no podemos encontrar resultados muy significativos. Las causas de esta situación son variadas, y básicamente las mismas que explican el pobre desempeño innovativo general de las economías de América del Sur, incluyendo la elevada volatilidad macroeconómica, la existencia de entornos institucionales que generan oportunidades para obtener rentas no innovativas, mercados domésticos y regionales generalmente pequeños, la escasa presencia de empresas domésticas de gran tamaño y que puedan convertirse en innovadoras de clase mundial, las debilidades en el acceso a activos complementarios tales como capital humano e infraestructura (incluyendo la vinculada a TIC), marcos regulatorios que dificultan la movilidad de factores o generan costos excesivos, escasa profundidad en materia de desarrollo financiero, políticas de innovación con recursos y alcances limitados, universidades y centros de investigación que funcionan en general con restricciones presupuestarias y tienen capacidades de investigación heterogéneas y escasos vínculos dentro de los sistemas nacionales de innovación, en especial entre el sector privado y el académico.

→ Pese a la emergencia de nuevas actividades exportadoras en las últimas décadas, las economías de la región todavía muestran, en general, relativamente bajos niveles de diversificación exportadora. Esto es particularmente notorio en el caso de las exportaciones a China, en tanto que la mayor diversificación exportadora se da en el ámbito de las exportaciones intrarregionales.

NOTAS:

3: Aún queda camino por recorrer:
los encadenamientos son reducidos.

→ Muchas de las principales actividades exportadoras exitosas parecen estar generando pocos encadenamientos en las respectivas economías nacionales. En general, las limitaciones parecen estar más del lado de la debilidad del tejido de proveedores, aunque también pueden estar operando en algunos casos la falta de mecanismos eficaces de apoyo y la existencia de asimetrías de información. Las estrategias de las firmas líderes también pueden ser un obstáculo en ciertos casos.

→ Aunque el acceso a CGV puede ayudar a mejorar la situación de los productores pequeños, no necesariamente alcanza para que salgan de su situación de pobreza. Más aún, la existencia de heterogeneidades importantes en cuanto a capacidades, tamaño, etc., puede hacer que el ingreso a las CGV (o las transformaciones en el funcionamiento de estas últimas) refuercen las disparidades internas, en tanto que, previsiblemente, son los productores menos rezagados los que, en general, tienen mayores oportunidades de participar y escalar en dichas cadenas (ampliando las brechas previas con los más vulnerables). Si bien no es posible identificar características comunes que determinen las posibilidades de ingreso de los productores a las cadenas de valor organizadas por grandes empresas, los principales factores parecen ser el nivel educativo, las actitudes hacia el riesgo, el acceso a la tierra y, con mucha relevancia, la pertenencia a grupos de productores y el nivel de densidad de sus conexiones sociales. Asimismo, aun en los casos en donde se logra una efectiva integración de los productores pequeños a las CGV, queda la preocupación en torno al reparto de las rentas asociadas a los procesos de *upgrading*, dado el bajo poder de negociación que usualmente tienen aquéllos.

→ Finalmente, se han dado conflictos de diversa intensidad a raíz de los impactos ambientales y sociales derivados de la explotación de los recursos. Si bien hay oportunidades win-win en esta materia, también hay *trade offs* cuya magnitud debe ser estudiada a la luz de las distintas realidades de cada cultivo y región, y cuya existencia no podemos ignorar a la hora de diseñar políticas públicas.

En suma, digamos que si lo importante no es tanto “qué” se produce, sino las tareas que se desempeñan en las CGV y el nivel de diversificación de las estructuras productivas y exportadoras, la región todavía tiene un largo camino para recorrer. En particular, si tomamos nota del hecho de que en las cadenas de recursos naturales, al igual que en el grueso de las actividades productivas en el presente escenario mundial, la generación de valor agregado parece estar en las etapas de I+D y diseño, el control de la comercialización y la provisión de bienes y servicios especializados e intensivos en conocimiento, el desempeño de América del Sur en las cadenas de nuestro interés puede ser calificado, en general, como débil. Más aún, si bien hay casos en donde el logro del escalamiento en términos económicos concilia a su vez aspectos de inclusión o mejora de la sustentabilidad, hay otros ejemplos preocupantes que muestran la posible emergencia de conflictos entre esas dimensiones.

NOTAS:

4:

Aún queda camino por recorrer:

para los pequeños productores el panorama es aún más complicado.

Escalamiento: la evidencia cuantitativa

En el reporte examinamos una serie de datos respecto de la posición de América del Sur en las CGV en cuatro dimensiones clave: productividad, calidad y diferenciación, innovación y concentración/complejidad. Aquí resumimos las principales evidencias que emergen del análisis realizado.

→ **Productividad.** De acuerdo con las estimaciones de Ludena (2012) la productividad total de factores (PTF) en el sector agropecuario de América Latina creció 1,9% entre 1961 y 2007, contra 1,7% de promedio mundial, siendo la región (dentro del mundo en desarrollo) con mayor crecimiento de ese indicador en dicho período.

→ En el caso de cereales y oleaginosas se han dado procesos de reducción o cierre de brechas en los países del Mercosur vis-à-vis EEUU en cultivos como trigo, maíz y soja. También hubo reducciones de brecha entre los productores líderes de la región y la frontera internacional en otros cultivos como arroz, manzanas, uvas y caña de azúcar. En algodón ha habido un incremento notable de rendimientos en Brasil, acercándose hoy al 80% de la frontera de rendimientos, contra el 10% a comienzos de los ochenta.

→ Sin embargo, hay otras producciones con desempeños más heterogéneos. En café, por ejemplo, la productividad se ha incrementado fuertemente en Brasil y en menor medida en Perú, mientras que en Colombia los rendimientos han mostrado una tendencia oscilante. En bananas observamos cierre de

brecha en Ecuador y estabilidad en Brasil y Colombia. En tabaco, si bien ha habido ganancias relativas modestas en Brasil y Argentina, las brechas con la frontera son todavía elevadísimas (en torno al 90%). En tanto, en el caso de la lechería, si bien ha habido mejoras importantes en los rendimientos en Argentina y Brasil, en ambos casos se han expandido las brechas con la frontera de rendimientos.

→ Fuera del sector agropecuario, un estudio de Cochilco (2014) determinó que entre 2003 y 2012 tanto la productividad laboral como la PTF de la minería del cobre en Chile cayeron en torno al 50% (en contraste con los aumentos observados en la década previa), explicado en su mayor parte por un deterioro en la ley (calidad) del mineral. Actualmente, la productividad laboral en la minería del cobre chilena (así como en Perú) es 40-60% inferior a la de EEUU, Australia o Canadá (Correa y Mas, 2013) y ha caído por encima del 26% entre 2006 y 2012, aun considerando los efectos de la reducción de las leyes.

→ **Diferenciación y calidad.** El análisis de Krishna y Maloney (2011) en cuanto a la posición de América del Sur en términos de calidad de exportaciones muestra situaciones heterogéneas; por ejemplo, en camarones y langostinos, Argentina está en la frontera de calidad; Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia están cerca; pero Brasil muestra un desempeño cercano a los puestos más bajos. En tanto, en café solo Colombia está en posiciones intermedias, mientras que Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia están en puestos de retaguardia. En vinos tintos, Argentina y Chile están un poco por abajo del promedio mundial. En tanto, en oro y plata, los países de la región están cerca de la frontera (especialmente en el segundo caso).



→ De acuerdo con Mandel (2011), aproximadamente la mitad de las ganancias de market share de América Latina en el mercado estadounidense de minerales entre 1975 y 2004 se relacionan con exportaciones de variedades con mayores niveles de calidad (productos con mayor valor unitario) y tres cuartos de las ganancias de participación en aquel mercado se han dado en productos intermedios y terminados (lo cual sugiere que la región se ha ido alejando de la exportación de bienes sin procesar). En contraste, las mismas tendencias no parecen reflejarse en el caso de la agricultura (Mandel y Wright, 2012).

→ Nuestro análisis del tema en base a información sobre los mercados mundiales de quesos, café, artículos de confitería, chocolates y preparaciones con cacao, pastas, productos de panadería y galletitas, mermeladas, jaleas y purés de frutas, jugos de frutas, vinos, y alimentos en base a cereales muestra que:

→ La participación de mercado de América del Sur es alta en café (25% del mercado mundial) y jugos de fruta (20%), y alcanza niveles importantes en mermeladas y purés de frutas (9%), vinos (8%) y artículos de confitería (6%). En los demás casos no supera el 2%, con la excepción de alimentos en base a cereales (3,5%). En cuanto a evolución del market share, la situación es pareja, con cinco mercados en ascenso y otros tantos en caída, destacándose las ganancias en vinos (de menos del 5% a más del 8% del mercado global), y la caída en café (del 30% al 25%).

→ En los precios también hay heterogeneidad. Si comparamos los precios de exportación promedio de los tres mayores exportadores de América del Sur con los de los cinco países que están al tope en cuanto

a precios promedio de exportación, observamos dos hechos básicos: i) nuevamente, hay “empate” en cuanto a mercados con cierre de la brecha y mercados en donde la brecha se amplía; ii) salvo en quesos y chocolates (donde el ratio de precios es de 0,3 a 1 aproximadamente en 2013), en el resto de los mercados los precios promedio de exportación de América del Sur no superan el 20% de los precios promedio de la frontera. Si la comparación la hacemos con los precios promedios del comercio global y los precios de los mayores cinco países exportadores, la conclusión más relevante es que América del Sur está por debajo de ambos precios promedio en todos los mercados analizados con la excepción de jugos de fruta. Aquí, sin embargo, son más los casos en donde la región ha cerrado brechas vis-à-vis aquellos en donde éstas se han ampliado.

→ **Innovación.** Los niveles de patentamiento de los países de nuestro “grupo de control” en las CGV asociadas a recursos naturales son sustancialmente mayores que los de América del Sur. La mayor cercanía se da entre los países de Oceanía y Argentina y Uruguay, pero aún en ese caso Australia y Nueva Zelanda tienen el doble o el triple de patentes con relación al stock de capital natural y más de 10 veces más si el ratio es contra el número de habitantes. En tanto, Canadá tiene 60 veces más patentes per cápita que Chile y Brasil, a la vez que Finlandia o Suecia tienen 40 veces más patentes que Brasil en proporción a sus respectivos stocks de capital natural y por arriba de 50 veces más que Chile.

→ Las estimaciones de Fuglie *et al.* (2011) sobre inversiones en I+D en las cadenas agropecuarias a nivel global muestran que las empresas de América del Sur no llegaban a aportar el 1% de las mismas. En tanto, Australia, Sudáfrica y Nueva Zelanda gastan alrededor de 2,5% de su PIB agropecuario

en I+D, contra 1% de Brasil o 1,3% de Chile (en EEUU esa cifra es más del 4%) –ver Moreddu 2012–.

→ Sin embargo, si bien el gasto en I+D detectado en las encuestas de innovación realizadas en América del Sur es, previsiblemente, menor al observado en los EEUU para las mismas industrias basadas en RRNN, las diferencias con aquel país no son tan significativas como en el agregado de la economía o de la industria manufacturera. En la misma línea, Marin *et al.* (2013) encuentran que en Argentina, Brasil y Chile muchos sectores que son consumidores o proveedores de actividades primarias tienen mayores oportunidades tecnológicas (entendidas como la probabilidad de lograr innovaciones dada una cierta inversión en I+D) que el promedio de la economía. En otras palabras, las cadenas basadas en RRNN, especialmente las exportadoras, pueden ser relativamente más innovadoras que el promedio de la economía en los países de América del Sur.

→ Un área en la que al menos algunos países de la región parecen tener un desempeño menos alejado del que muestra nuestro “grupo de control” es la del registro de nuevas variedades vegetales bajo el régimen de la UPOV. Si bien Australia y Canadá están delante de cualquier país de América del Sur en cuanto a número de registros, Argentina y Brasil no están lejos de ellos. Asimismo, tanto en títulos como en aplicaciones, en ambos países predominan los correspondientes a residentes, mientras que en Canadá por ejemplo el dominio de los no residentes es abrumador, lo cual da indicios de la existencia de firmas semilleras locales con capacidades innovativas significativas en los dos países sudamericanos.

→ **Concentración y complejidad.** De acuerdo a los datos producidos por UNCTAD y procesados para este reporte, los niveles de concentración de las exportaciones en América del Sur han venido creciendo de modo significativo desde comienzos de los 2000 en adelante, ampliándose la brecha con los países de nuestro grupo de control. Si bien, como señalan De la Torre *et al.* (2014), el aumento de la concentración ha estado motivado en gran medida por el propio efecto precios derivado del boom reciente, lo cierto es que para los países desarrollados intensivos en RRNN ese efecto parece haberse dado en mucha menor medida.

→ En contraste, el número de productos exportados por la región (calculados como aquellos con exportaciones mayores a USD 100.000 o que representan más de 0,3% de las exportaciones nacionales, a tres dígitos de la SITC), ha subido en América del Sur *pari passu* el boom de commodities, en este caso cerrando la brecha con las naciones de nuestro “grupo de control”.

→ Sin embargo, un aspecto particularmente preocupante es el elevado nivel de concentración de las exportaciones que hacen los países de América del Sur a China. En promedio, dichos países apenas exportan 200 productos (casi exclusivamente bienes primarios y manufacturas basadas en RRNN) a China, y ese dato está muy influido (hacia arriba) por las cifras de Brasil, que logra exportar más de 1.000 productos a dicho país (CEPAL, 2011). Esto contrasta con la situación de otros países abundantes en RRNN como Australia, Canadá o Nueva Zelanda, que han logrado diversificar su canasta exportadora a China y en algunos casos exhiben niveles crecientes de comercio intra-industrial (Castro *et al.*, 2005; Castro, 2013).

→ El ranking de complejidad económica elaborado por Hausmann *et al.* (2011)¹ encuentra que ninguna nación de América del Sur está en los primeros 20 lugares, contra cuatro de Europa del Este y tres del Este de Asia (incluye Japón)². A su vez, tampoco hay países de la región entre los 20 que más elevaron su nivel de complejidad entre 1988 y 2008. Más aún, en su conjunto, América del Sur vio caer su índice de complejidad en los '2000. Sin embargo, Flores y Vaillant (2011) encuentran que América del Sur ganó ventajas competitivas, entre 2000 y 2007, en un conjunto de productos de mayor nivel de sofisticación que el promedio de su canasta tradicional (esto ocurrió particularmente en Perú, Uruguay y Colombia). En otras palabras, en el margen, podría haber evidencia de que estos países estaban participando en un proceso de modernización de sus exportaciones, sobre todo en bienes intermedios procesados. ▀



1 > Los datos sólo incluyen comercio de bienes.

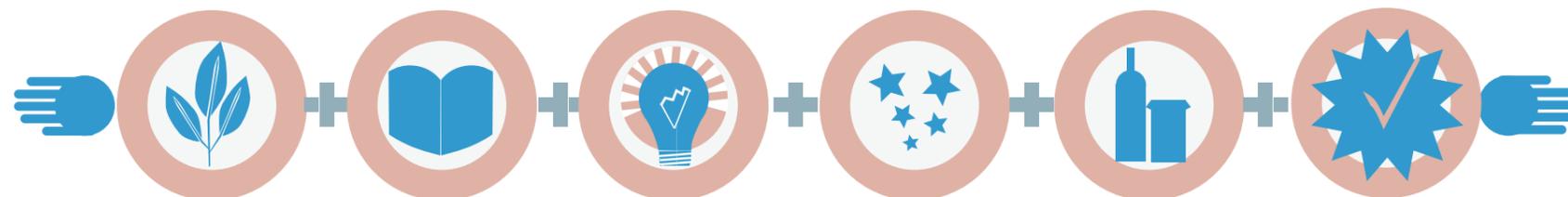
2 > En los siguientes 20 lugares tampoco aparece ningún otro país de la región.

Escalamiento: lecciones de estudios de caso

Esta sección explora la evidencia que surge de estudios de caso referidos a la dinámica del escalamiento en las Cadenas Globales de Valor (CGV) basadas en recursos naturales en América del Sur. Si bien los resultados de los estudios de caso son difíciles de extrapolar a otras situaciones, ayudan a detectar procesos que resultan invisibles a la luz de los indicadores de carácter más agregado, en tanto resaltan la heterogeneidad de las trayectorias empresariales o sectoriales. De este modo, dicho tipo de estudios puede ser una fuente útil para captar lecciones de política relevantes, emergentes tanto de los casos de *upgrading* exitosos como de aquéllos que no han logrado sus objetivos o lo han hecho de manera parcial.

Para este reporte se estudiaron los casos del ganado bovino en Argentina, la cadena avícola de Brasil, la producción de cobre en Perú, el petróleo en Colombia, la industria minera en Chile, la agricultura en Paraguay y el sector forestal en Uruguay. Asimismo, se revisaron un gran número de estudios ya disponibles sobre el tema. Los principales resultados obtenidos se ordenan en función de: i) diferenciación, calidad y estándares (*upgrading* de procesos y productos); ii) encadenamientos; iii) *upgrading* funcional; iv) innovación. Adicionalmente, según lo explicado anteriormente, examinaremos en qué medida hay *trade offs* (o situaciones *win-win*) entre el escalamiento económico y las dimensiones de inclusión social y sustentabilidad ambiental en las CGV basadas en RRNN.

→ **i. Diferenciación, calidad y estándares.** Estos factores son cruciales porque la diferenciación de producto y/o el cumplimiento de estándares generalmente permiten acceder a segmentos premium, en donde los productores reciben precios mayores a los vigentes en los mercados más commoditizados. A la vez, el acceso a los mercados de los países desarrollados está cada vez más condicionado al cumplimiento de normas (públicas y privadas) crecientemente estrictas. Los estudios de caso permiten concluir que los mecanismos para el *upgrading* en materia de producto son variados y existen oportunidades para que los productores de la región exporten bienes de mayor calidad o nivel de diferenciación. Además de los desafíos propios de esta agenda, de lo aquí analizado surgen dos cuestiones a considerar a la hora de diseñar políticas públicas: a) cómo evitar que la creciente proliferación de estándares en distintas materias refuerce la heterogeneidad al interior del grupo de los productores locales (y por ende acentúe los problemas de exclusión ya existentes); b) sobre qué bases se diseñan dichos estándares y cómo se reparte la renta generada a raíz de los procesos de *upgrading* (se basen o no en el alcance de certificaciones), cuestiones ambas íntimamente vinculadas con los mecanismos de gobierno de las cadenas y el muchas veces desigual reparto del poder de decisión en las mismas.



– **ii. Encadenamientos.** Desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo de los países emergentes, la creación de encadenamientos a partir de actividades productivas líderes ha sido tradicionalmente un aspecto enfatizado tanto a nivel de la teoría como de la política pública. La aproximación más tradicional a este tema fue la promoción de la agregación de valor a las materias primas a través del pasaje a las actividades de procesamiento con objetivos no sólo de abastecer al mercado interno sino también exportadores. ¿Qué permiten concluir los estudios de caso? Que, en materia de encadenamientos, ciertos procesos exitosos han dependido de la existencia de “campeones nacionales” que logran integrarse, generar sus propias cadenas y avanzar hacia etapas aguas abajo en sus respectivos sectores (como sucede con la industria avícola en Brasil). En otros casos, han sido empresas estatales las que han movilizado, apoyadas en políticas públicas específicas, el desarrollo de *clusters* de proveedores (como el caso de Petrobras). Sin embargo, es mucho aún lo que resta por recorrer para potenciar los vínculos de las actividades basadas en RRNN con el resto de las respectivas economías nacionales (y previsiblemente, a menor tamaño y/o nivel de desarrollo del país en cuestión, menor el nivel de los encadenamientos existentes).

Los estudios de caso revelan que, en el actual contexto global, las posibilidades más promisorias se hallan no tanto en los encadenamientos hacia adelante (procesamiento), sino en los vínculos hacia atrás y/o “laterales”. Ello es porque las barreras a la entrada en sectores como los de alimentos procesados, por ejemplo, parecen ser muy altas (incluyendo no sólo las propias del mercado –marcas, escalas, etc.–, sino también las regulatorias, como el escalamiento tarifario), y son pocas las empresas sudamericanas que tienen

el tamaño, las capacidades organizativas y comerciales y el acceso a fondos necesarios para entrar en la competencia internacional en esos segmentos (y considerando también el poco interés de las multinacionales por situar en nuestros países polos de exportación globales de alimentos procesados). Lo mismo vale, en general, para los intentos de industrializar minerales en la región. En contraste, las firmas líderes en las cadenas de valor han venido transitando un proceso de creciente concentración en sus negocios clave, terciarizando funciones no sólo rutinarias sino también complejas. En este escenario, existe una oportunidad para potenciar el desarrollo de *clusters* de proveedores de bienes y servicios especializados para las CGV basadas en RRNN, los cuales incluso eventualmente podrían aprovechar las competencias alcanzadas en esas cadenas para diversificarse hacia otras actividades (*upgrading* intersectorial).

– **iii. Upgrading funcional.** La mayor parte de los estudios especializados sobre CGV coinciden en que el pasaje hacia tareas más intensivas en conocimiento (principalmente vinculadas a servicios asociados a las distintas etapas de las cadenas, desde diseño e I+D hasta marketing), es la modalidad de *upgrading* potencialmente más beneficiosa para las firmas de los países en desarrollo. El *upgrading* funcional requiere fundamentalmente de esfuerzos de construcción de intangibles por parte de las empresas, a la vez que de condiciones de entorno favorables en materia de infraestructura, educación y sistemas de innovación. La conclusión de los estudios de caso no es muy optimista.

Dado que el grueso de las firmas sudamericanas activas en las cadenas de RRNN se inserta en cadenas cautivas o jerárquicas, y considerando las

NOTAS:

limitaciones tanto de su entorno (capital humano, infraestructura, sistemas de innovación, desarrollo financiero) como las propias en la dimensión microeconómica (escala, capacidades empresariales, competencias tecnológicas, etc.), no resulta sorprendente que los casos de *upgrading* funcional sean todavía una excepción en la región. Se trata sin dudas de un área en donde los desafíos son múltiples, y en la cual, a su vez, resulta crucial avanzar, incluso para favorecer procesos de escalamiento en las otras dimensiones aquí consideradas.

→ v. Innovación. En el pasado reciente se han producido un conjunto de transformaciones que han ampliado tanto la base científica como las oportunidades tecnológicas existentes en estas cadenas. Del primer lado, el ejemplo más notorio es la aplicación de biotecnología a la industria agropecuaria, con el desarrollo de semillas genéticamente modificadas como la ilustración más difundida de esta tendencia. Del segundo, los cambios en los gustos de los consumidores y los requerimientos del mercado, así como las crecientes presiones ambientales y sociales han dado lugar a la aparición de mercados cada vez más segmentados, con crecientes oportunidades para la diferenciación y, por tanto, abriendo espacio para innovaciones que apunten a satisfacer diversos tipos de demandas (nutricionales, de sostenibilidad ambiental, entre otras). Los estudios de caso muestran que, si bien en los últimos años se ha observado en América del Sur un proceso significativo de adopción y difusión de cambios tecnológicos y organizacionales que han dado lugar a aumentos importantes de la productividad en las cadenas de RRNN, esto no ha venido acompañado, salvo excepciones, de un incremento visible en las capacidades innovativas de la región (más allá de lo tradicional, que es la innovación incremental y adaptativa).

Una de estas excepciones es el caso estudiado en Marin *et al.* (2012) de algunas firmas semilleras de Argentina, Brasil y Chile que están desarrollando capacidades innovativas de alcance mundial, llevando adelante I+D en biotecnología en base a técnicas de biología molecular. Las empresas semilleras de Argentina tienen cuotas importantes del mercado local e incluso han adquirido posiciones importantes en países vecinos como Brasil, gracias a su capacidad de desarrollar variedades con propiedades valiosas para el agricultor, tales como resistencia a enfermedades o mejoras de productividad. Si bien estos ejemplos ilustran el hecho de que las potencialidades para modificar este panorama existen, por ahora no alcanzan a generar una masa crítica que permita hablar de un nuevo rumbo en la región en esta materia.

→ vi. Inclusión. La modernización de las prácticas productivas y tecnológicas en los sectores productores de RRNN tiene, en ocasiones, efectos negativos sobre la situación de los pequeños productores en países en desarrollo. Por ejemplo ciertos procesos de escalamiento en materia de producto pueden disminuir las posibilidades de acceso al mercado de los productores más pobres o rezagados. Algunas innovaciones tecnológicas pueden tener asimismo impactos negativos sobre ese grupo de productores, y lo mismo ocurre con cambios en las prácticas que resulten en incrementos en las escalas mínimas eficientes.

A su vez, los productores pequeños usualmente encuentran más dificultades para participar en encadenamientos, o para ingresar a redes productivas lideradas por grandes empresas. Los estudios de caso son consistentes con lo que se observa a nivel agregado: la persistencia de elevados niveles de desigualdad y pobreza en nuestra región sugieren que el tipo de iniciativas

NOTAS:

analizadas en esta sección no ha logrado aún generar cambios visibles, más allá de los respectivos medios locales.

Asimismo, las posibilidades de inserción en las CGV difieren mucho para distintos tipos de productores, lo cual implica que podrían generarse dinámicas de profundización de las heterogeneidades previas. La revisión aquí presentada nos señala la relevancia de los mecanismos asociativos, así como el rol de los actores no gubernamentales (incluyendo empresas privadas) para ayudar a los productores pequeños a insertarse en las CGV.

- vii. Medio Ambiente. Las relaciones entre *upgrading* económico e impactos ambientales en las cadenas de RRNN involucran diversos aspectos. Por un lado hay una creciente demanda, especialmente de parte de los consumidores del mundo desarrollado, por productos que sean amigables con el medio ambiente, o sean elaborados de forma “orgánica”, creando entonces nichos de mercado en donde se obtienen diferenciales de precio a veces significativos. Por otro, los gobiernos de los países desarrollados y las empresas líderes de las CGV basadas en RRNN crecientemente imponen requisitos de sustentabilidad ambiental para permitir el acceso a los mercados respectivos. Del lado de los países productores, en tanto, surgen las preocupaciones tanto por el uso sostenible de los RRNN (esto es, por la posible sobreexplotación de los mismos) como por el impacto ambiental de las actividades primarias y derivadas. Los estudios de caso apuntan a que son muchos los ejemplos de *trade off* entre escalamientos productivos y sustentabilidad ambiental. Si bien existen cada vez más incentivos de mercado que pueden ayudar a conciliar ambos objetivos, es claro que ellos no son suficientes *per se*, y se requiere consecuentemente de la acción

estatal para evitar que primen los objetivos de corto plazo por sobre las consideraciones de equidad intertemporal (e incluso los intereses directos y actuales de las poblaciones afectadas por determinadas prácticas productivas). Lamentablemente, los mecanismos de gobierno y los contextos institucionales no siempre hacen que los tomadores de decisión tengan los incentivos para operar en esta dirección. ▀



NOTAS:

REFERENCIAS >

Albrieu R. y G. Rozenwurcel (2014). "Recursos Naturales y Trampas de Desarrollo en América Latina". En Albrieu, R.; Lopez, A. y G. Rozenwurcel (eds.), Los recursos naturales en la era de China. ¿Una oportunidad para América Latina? Red Mercosur.

Albrieu, R. (2012). "La macroeconomía de los recursos naturales en América Latina". En Albrieu, R.; Lopez, A. y G. Rozenwurcel (eds.), ¿Los recursos naturales como palanca para el desarrollo. Ficción o realidad? Red Mercosur.

Anlló, G.; Bisang, R. y Salvatierra, G. (eds.) (2010). "Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor". Documento de proyecto, CEPAL.

Arza, V. y Van Zwanenberg, P. (2014). "Innovation in Informal Settings but in Which Direction? The Case of Small Cotton Farming Systems in Argentina". Innovation and Development. Vol. 4 p. 55 - 72.

Baldwin, R. (2011). "Trade And Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters", NBER Working Papers 17716, National Bureau of Economic Research, Inc.

Banco Mundial (2012). "La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina". Mimeo.

Banco Mundial (2014). World Bank Commodities Price Forecast, octubre.

Bisang, R.; González, A.; Hallak, J. C.; López, A.; Ramos, D.; Rozemberg, R. y Grosso, J. (2012). "Public-Private Collaboration for Productive Development Policies: The Case of Argentina". Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Cafaggi, F.; Joppert Swensson, L. F.; Porto Macedo Junior, R.; Andreotti e Silva, T.; Piterman Gross, C.; Gabriel de Almeida, L. y Alves Ribeiro, T. (2012). "Assessing the global value chain in a changing institutional environment. Comparing aeronautics and coffee". Working paper Series 2011/370, Inter-American Development Bank.

Carciofi, R. (2014). "Recursos Naturales, Competitividad e Infraestructura en América del Sur/El rol de China como motor del crecimiento mundial: repensando la agenda del desarrollo en América del Sur". En R. Albrieu, A. López y G. Rozenwurcel (coords.), "Los recursos naturales en la era de China: ¿una oportunidad para América Latina?". Red Mercosur.

Castro, L. (2013). "Variedades de primarización: Recursos naturales y diferenciación productiva. El desafío de Sudamérica en la relación con China". Documento de Trabajo N°116. CIPPEC. Septiembre de 2013.

Castro, L., Tramutola, C. y Monat, P. (2005). China: cómo puede la Argentina aprovechar la gran oportunidad. Buenos Aires: Edhasa Editorial.

Cattaneo, O.; Gereffi G.; Miroudot S. y Taglioni, D. (2013). "Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains. A Strategic Framework". Policy Research Working Paper 2013/6406, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, International Trade Department.

CEPAL (2011). "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Collier, P. (2014). The Plundered Planet. Penguin Press.

Comisión Chilena del Cobre Dirección de Estudios (2014). "Una Mirada a la Productividad del Sector Minero en Chile. Midiendo la Productividad en la Minería Chilena".

Correa, P. y Mas, J. (2013). "Productividad en proyectos mineros". Presentación de los presidentes de la Mesa del Consejo Minero en Cámara Chilena de la Construcción. Chile: Consejo Minero.

Dantas, E.; Marin, A.; Figueiredo, Paulo N. y Bravo-Ortega, C. (2013). "The emerging opportunities for innovation in natural resource-based industries in Latin America: only potential or being realized?" Technological Learning and Industrial Innovation Working Paper Series. Brasil: Getulio Vargas Foundation.

De la Torre, A.; Didier, T.; Pinat, M. (2014). "Can Latin America tap the globalization upside?" Policy Research Working Paper WPS6837, Vol. 1.

Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo". Revista Cepal 97, abril.

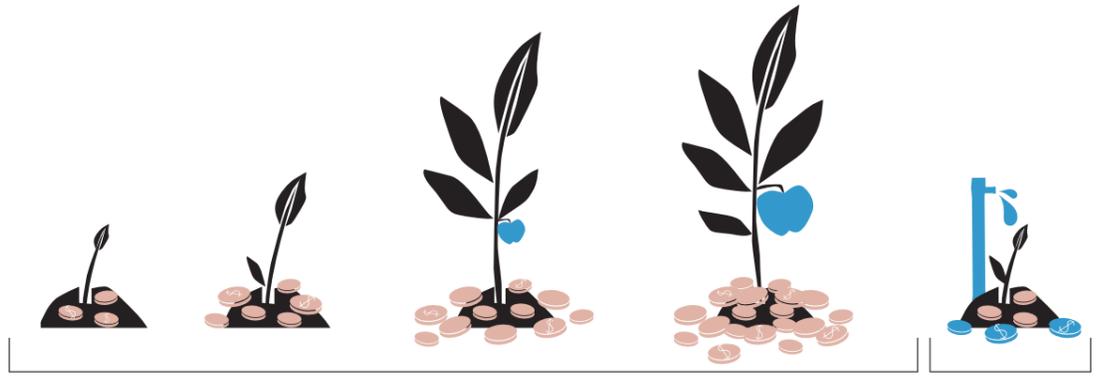
Flores M. y Vaillant M. (2011). "Global Value Chains and Export Sophistication in Latin America". Integration & Trade, 32(15), pp. 35-48.

Harrison, A. y Rodriguez Clare, A. (2010). "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries". Handbook of Development Economics, Elsevier.

Hausmann, R.; Hidalgo, C. A.; Bustos, S.; Coscia, M.; Chung, S.; Jimenez, J.; Simoes, A. y Yildirim, M. A. (2011). "The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity". Center for International Development at Harvard University and Macro Connections IT Media Lab.

Kantis, H. e Ibarra García, S. (2014). "Índice de condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico: una herramienta para la acción en América Latina". Rafaela: Asociación Civil Red Pymes Mercosur.

Kantis, H. (Coord.); Bacic, M.; Choupay, E.; del Castillo, M.; Federico, J.; López, A. y Ramos, D. (2013). ¿Emprendimientos dinámicos en América del Sur?: la clave es el (eco)sistema. Serie Red Mercosur N° 25.



RED SUR 2014: RESUMEN EJECUTIVO

Kosacoff, B. *et al.* (2007). "Globalizar desde Latinoamérica: El caso Arcor", Buenos Aires: McGraw Hill.

Krishna, P. y Maloney, W. (2011). "Export quality dynamics", Policy Research Working Paper Series 5701, Banco Mundial.

Lederman, D. y Maloney, W. F. (2012). "Does what you Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies". Policy Research Paper. World Bank Development Economics Research Group.

Ludena, C. E. (2012). "Agricultural Productivity Growth, Efficiency Change and Technical Progress in Latin America and the Caribbean". Banco Interamericano de Desarrollo.

Mandel, B. R. (2011). "The dynamics and differentiation of Latin American metal exports", Staff Reports 508, Federal Reserve Bank of New York.

Mandel, B. y Wright, G. (2012). "The Dynamics and Differentiation of Latin American Agricultural Exports". Draft.

Marin, A.; Stubrin, L.; van Zwanenberg, P. (2014). "Developing capabilities in the seed industry. Which direction to follow?" Proyecto: Opening up natural resource-based industries for innovation: exploring new pathways for development in Latin America. SPRU Working Paper Series, SWPS 2014-12, junio.

Marin, A; Pérez, C. y Navas-Aleman, L. (2012). "Natural resource industries as a platform for the development of knowledge intensive industries". Journal of Economic and Social Geography, 107.

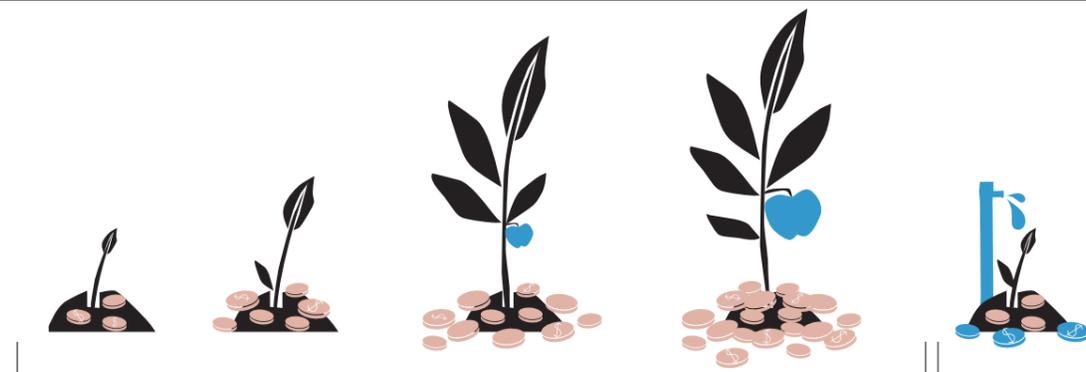
Meléndez, M. y Uribe M. J. (2012). "International Product Fragmentation and the Insertion of Latin America and the Caribbean in Global Production Networks. Colombian case studies". Working Paper Series 2012/374, Inter-American Development Bank, Integration and Trade Sector.

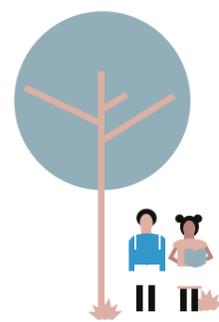
Schneider, R. (2010). "Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: Cheap Talk, Expensive Exchanges, or Collaborative Learning?".

Sinnott, E.; De la Torre, A. y J. Nash (2010). Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts? Washington, DC: Banco Mundial.

Smith, A. (2007). "Translating sustainabilities between green niches and sociotechnical regimes", Technology Analysis & Strategic Management, Vol. 19, No. 4. 427-50.

Wright, Gavin, y Jesse Czelusta (2004). "Why Economies Slow: The Myth of the Resource Curse". Challenge 47(2): 6-38.





2014/2015 © Red Sudamericana
de Economía Aplicada / Red Sur



La versión completa de este reporte y sus estudios de base
están disponibles en la página
www.redsudamericana.org/reporte_anual