

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

FECHA:

DE:

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: 2301-1831
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
Impresión: Mandalo Impresión Digital, Diego García
Impreso en Uruguay

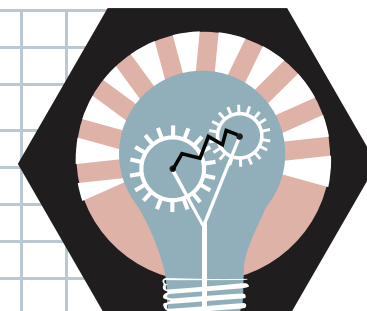
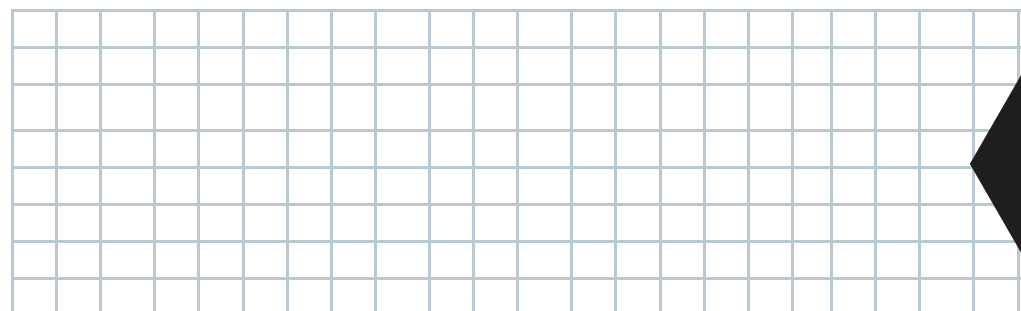
Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo 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 (Iecon-UdelaR, Uruguay).

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.



NUEVOS HECHOS,
NUEVAS IDEAS

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:





**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 (UDES)

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)

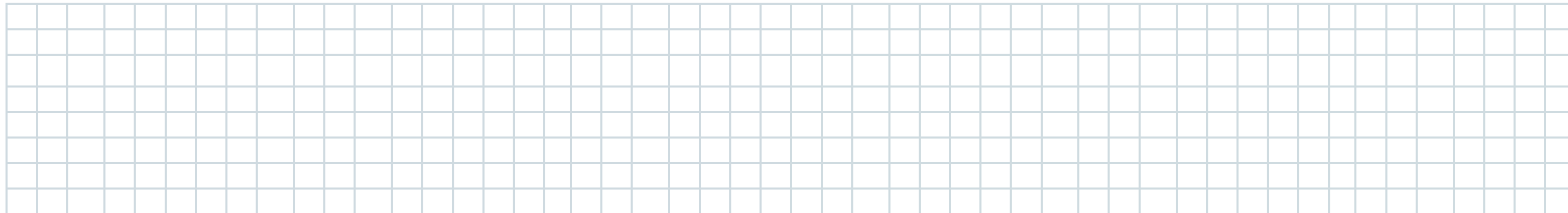
OFICINA DE COORDINACIÓN

Luis Pera 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⁾

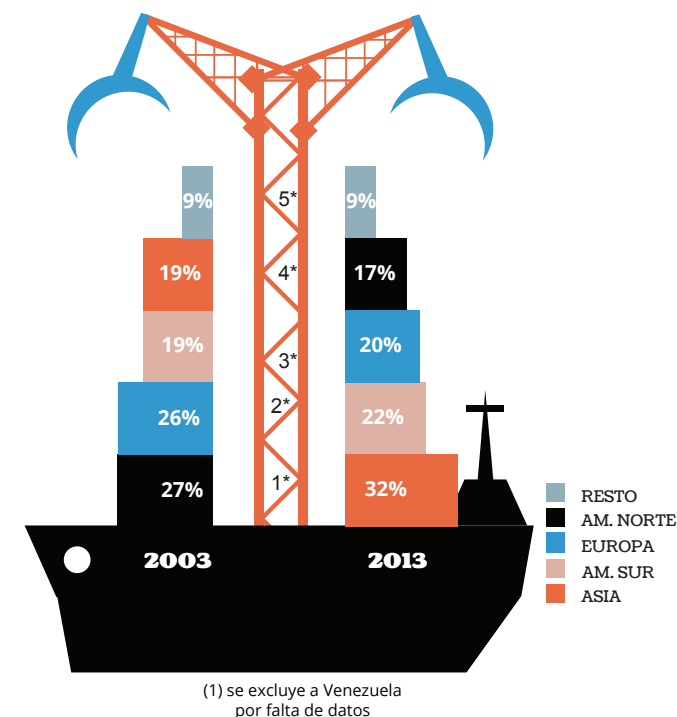
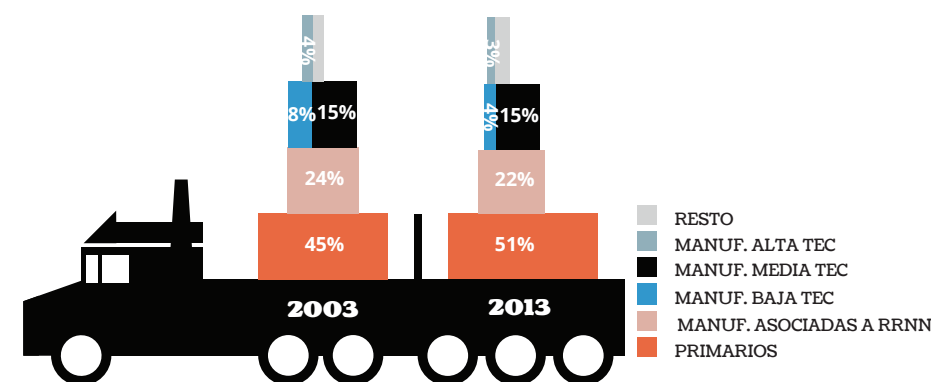


Figura #1.b_ Exportaciones por tipo de producto

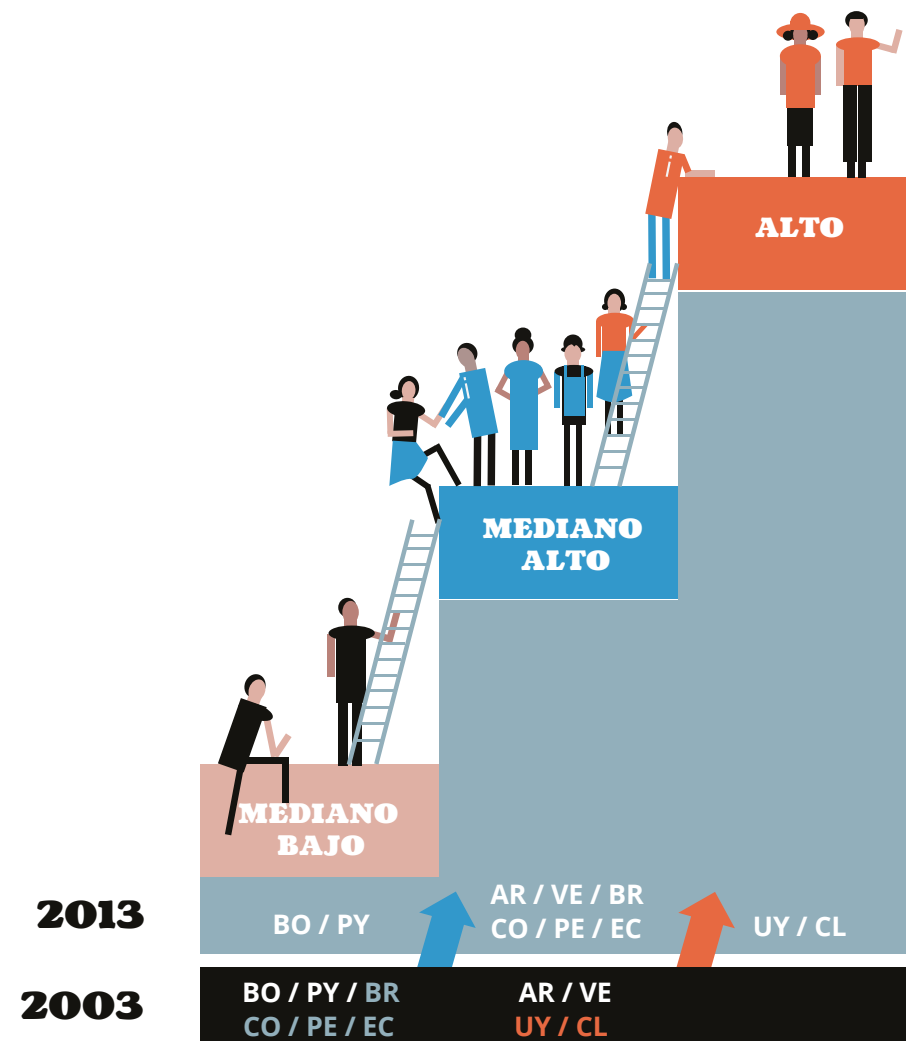


#1

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 llegan 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

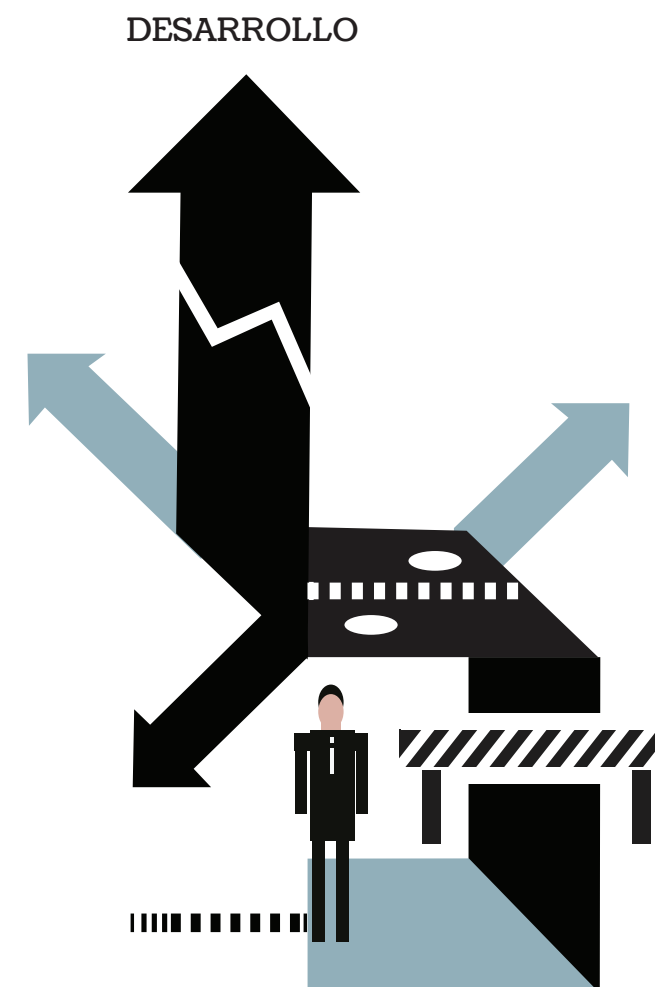
El crecimiento económico regresó a América del Sur y mejoraron los indicadores sociales.

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".

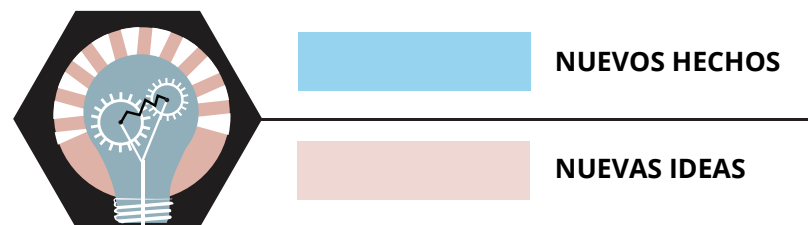
REPENSANDO EL DESARROLLO DE LA REGIÓN: NUEVOS HECHOS ESTILIZADOS, NUEVAS IDEAS

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 (*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 (por ejemplo, agricultura de precisión). En paralelo, ha habido un proceso de creciente diferenciación (“decommoditización”) 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 la estrategia de desarrollo basada en recursos naturales no implica que América del Sur pueda sentarse a disfrutar tranquilamente de su dotación de recursos naturales, asumiendo que ello conducirá a nuestra región hacia la esquivada 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.

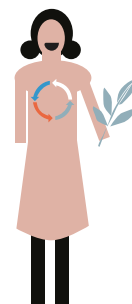


NUEVAS IDEAS

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

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.

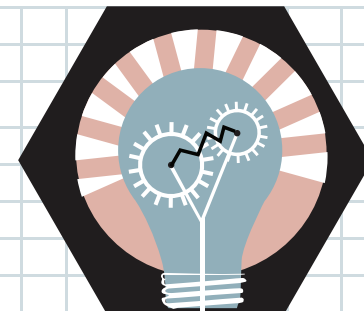
NUEVAS IDEAS

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 bajo en los países de la región, aunque hay efectos de magnitud que computar de distinto tipo en distintos países (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.

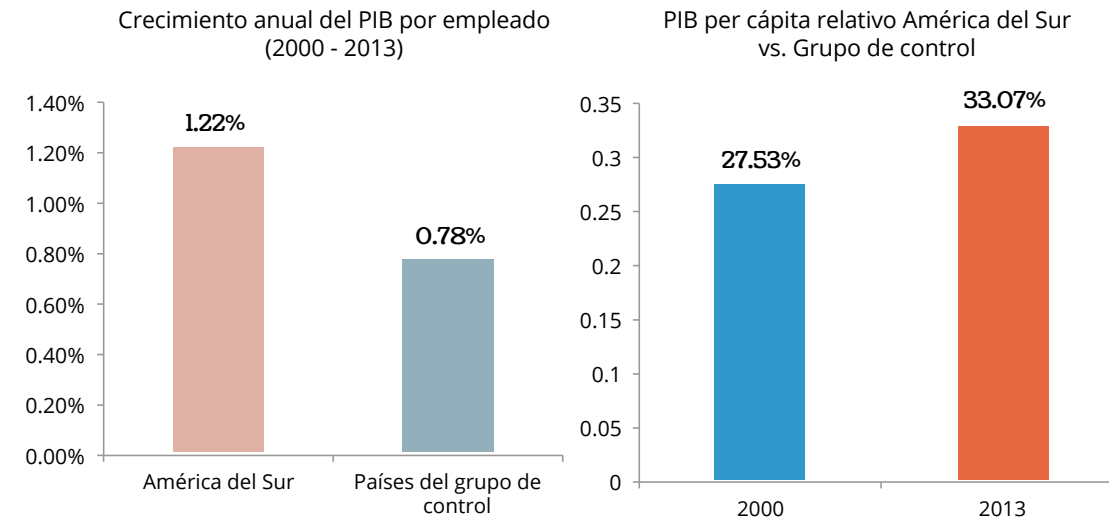
Sobre la base de estos criterios, podemos preguntarnos: ¿nos estamos aproximando a los estándares de las economías de altos ingresos ricas en recursos naturales? Para ello tenemos que recurrir a los criterios de evaluación que mencionamos anteriormente.

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.

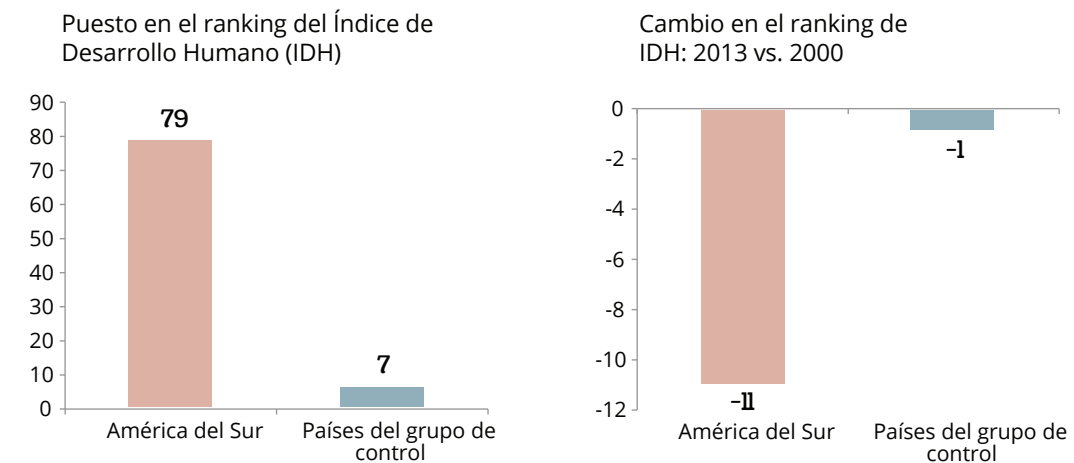
33% es el nivel de PIB per cápita de América del Sur con relación a los países del grupo de control.

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 al 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

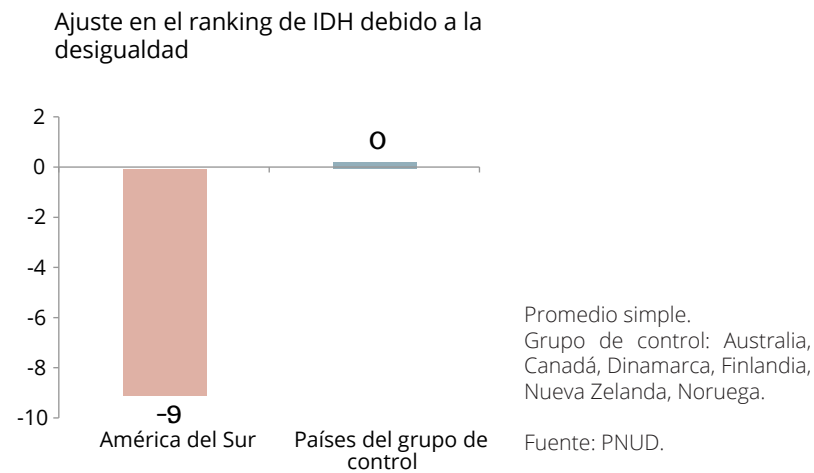


Promedio simple.
 Grupo de control: Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega.
 Fuente: PNUD.

7/10

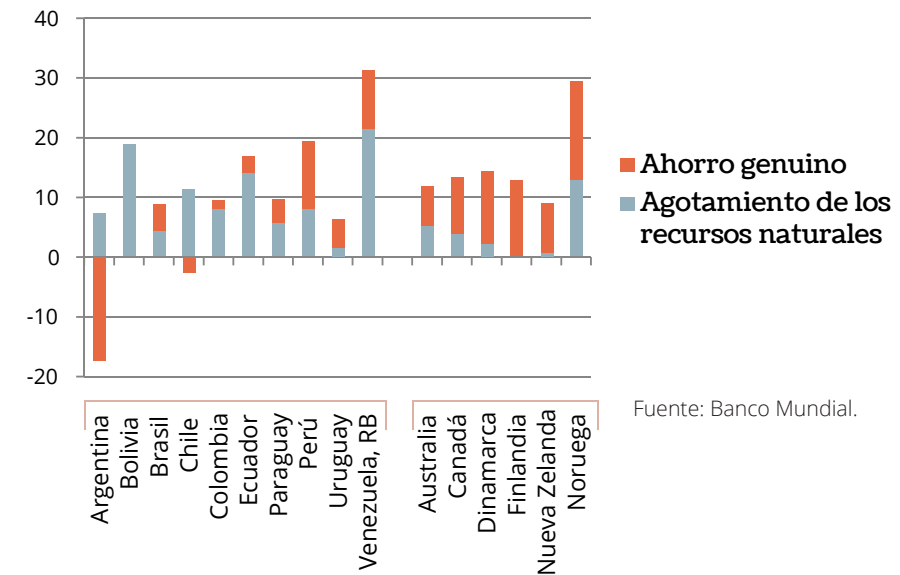
países de la región cayeron de puesto en el ranking de desarrollo humano en la última década. Los países del grupo de control se mantuvieron en los primeros puestos.

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

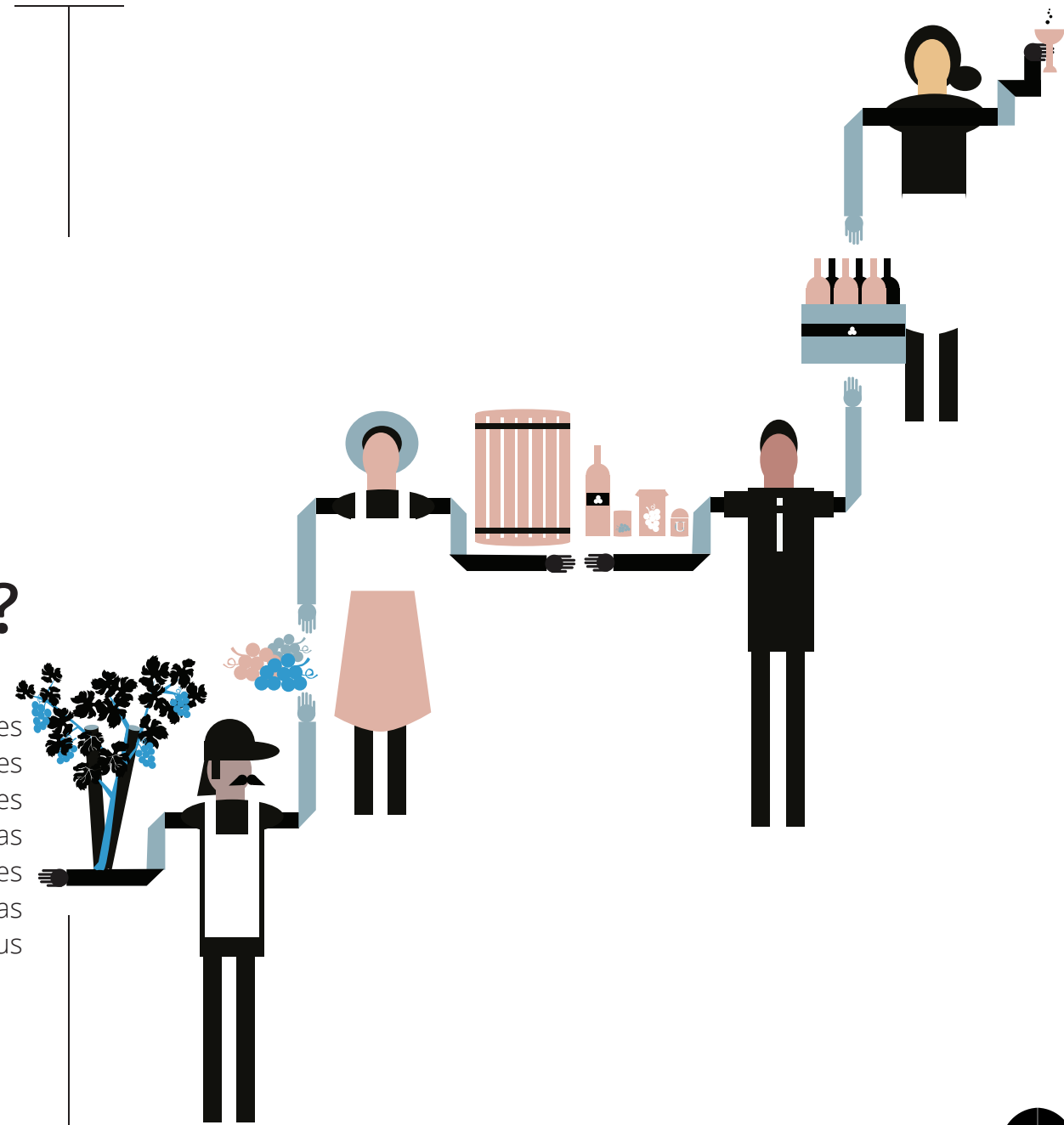
del ahorro bruto del grupo de control se pierde con la descapitalización de los recursos naturales, mientras que en América del Sur ese ratio llega al 80%.

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 R+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).

En este reporte 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*, 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:

Aún queda camino por recorrer:

1: 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 2*, 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.

→ 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 2*):

→ 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, incluidas varias asociadas a las cadenas de recursos naturales así como otras pertenecientes a los dinámicos mercados de servicios basados en conocimiento, 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.

→ Parecen existir casos en donde hay compensaciones más o menos fuertes entre la inserción y *upgrading* en las CGV y el desarrollo sustentable.

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:

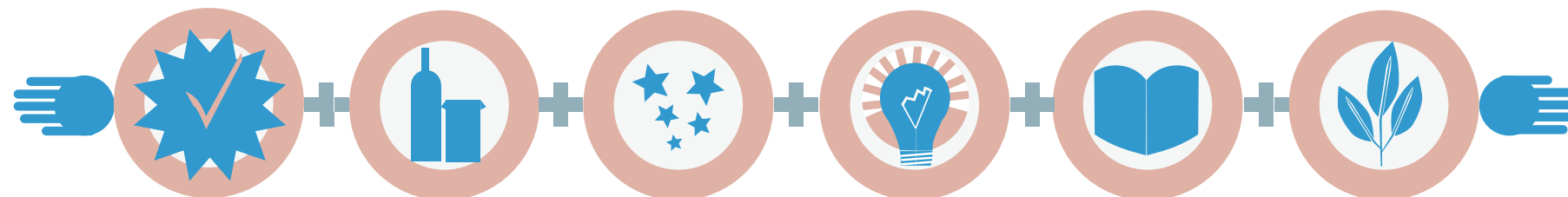
para los pequeños productores el panorama es aún más complicado.

Escalamiento: 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 Paraguay, Chile, Uruguay y Argentina, la cadena agroindustrial y avícola de Brasil, la producción de cobre en Perú, el petróleo en Colombia, la industria celulósico-forestal en Chile. Los principales resultados obtenidos se ordenan en función a: 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 (luego volvemos sobre este tema).



– **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. Este *upgrading*, 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). En este apartado hemos mostrado

brevemente ejemplos que ilustran el hecho de que las potencialidades para modificar este panorama existen. Sin embargo, por ahora son excepciones que 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. Hemos visto, por ejemplo, que ciertos procesos de escalamiento en materia de producto pueden disminuir las posibilidades de acceso al mercado de los productores más pobres o rezagados. Ciertas 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 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,

NOTAS:

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, como ya hemos mencionado a lo largo de este trabajo, 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:

EL ESCALAMIENTO EN AMÉRICA DEL SUR: LO QUE EL TOMADOR DE DECISIONES DEBE SABER

Es imprescindible redoblar los esfuerzos para aprovechar las oportunidades que nos está dando nuestro stock de recursos naturales. Podemos sugerir algunos lineamientos generales que podrían potencialmente contribuir a una agenda de políticas en esta materia:

→ Si sólo fuera posible mencionar una única área en donde se deberían concentrar los mayores esfuerzos en pos de potenciar los procesos de escalamiento aquí analizados, ella sería indudablemente la del **capital humano**. Aquí hablamos tanto de problemas de cobertura y calidad, como también del desarrollo de capacidades específicas que hoy están disponibles de manera insuficiente. La magnitud de los desafíos existentes en esta materia es enorme y va desde la capacitación de productores pobres y trabajadores no calificados, hasta la generación de capacidades gerenciales e innovativas, ya que las brechas de capital humano se dan en todos los niveles. El incentivo a la migración de personal especializado (revirtiendo el *brain drain* que tradicionalmente ha afectado a la región) es también una avenida interesante, que ya han comenzado a explorar algunos países de la región. Sin embargo, nada de esto puede sustituir a la necesidad de operar sobre el sistema educativo formal, en todos sus niveles, en pos de mejorar

dramáticamente la calidad pero también para promover más activamente la formación de habilidades en áreas prioritarias desde el punto de vista productivo-tecnológico, lo cual requiere una mucho más estrecha interacción con el sector privado y los distintos *stakeholders* de las respectivas cadenas.

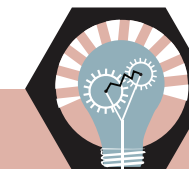
→ En materia de **políticas de innovación**, siguiendo a Dantas *et al.* (2013), las áreas de trabajo son variadas, incluyendo el apoyo (vía subsidios y créditos preferenciales) para la innovación en firmas existentes y la promoción de la emergencia de *start ups* innovadores. Esta promoción debería abarcar no sólo la I+D entendida en sentido tradicional, sino también actividades de diseño, ingeniería industrial, ensayos, etc. Asimismo, es importante coordinar las políticas de innovación en estas cadenas con las iniciativas transversales en áreas como TICs, bio y nanotecnología. Otro campo relevante es el de los derechos de propiedad intelectual, en donde es importante diseñar políticas de apoyo a las firmas locales para afrontar los costos regulatorios asociados, que son particularmente altos en áreas tales como biotecnología. La apertura hacia diferentes alternativas tecnológicas (por ejemplo, en el área de semillas, en donde hay aún espacio para desarrollos no basados en la transgénesis) es también importante como guía para las políticas de apoyo en ciencia y tecnología, considerando especialmente que puede favorecer a las firmas locales que no tienen los recursos suficientes como para avanzar en el campo de la ingeniería genética (Marín *et al.*, 2013). El rol de los institutos de investigación y las universidades es también clave para el desarrollo innovativo en estos sectores, especialmente en asociación con el sector privado cuando se trata de generar bienes y servicios con valor comercial directo, pero también de forma independiente en materias en donde se buscan objetivos de retorno social alto pero baja apropiabilidad privada. Por cierto, esta agenda implica tanto un aumento de los recursos disponibles para estas instituciones, como un mejor uso de los mismos a través de procesos de reingeniería institucional y planificación estratégica.

NOTAS:

¿Dónde concentrar los esfuerzos de política?

1: aumentar el stock de capital humano.

2: mayor integración público-privada en materia de innovación.



→ Las deficiencias en materia de **infraestructura** (dura y blanda) afectan particularmente a las firmas y productores pequeños, así como a las zonas rezagadas que, en general, son las que mayores dificultades de conectividad enfrentan. Si bien es claro que hay que aprovechar la capacidad financiera de los sectores exportadores y su capacidad de pagar por el uso de infraestructura de transporte y almacenamiento especializada, el sector público tienen un rol crucial (incluso en asociación con el sector privado) en el desarrollo de inversiones que se justifican desde un punto de vista de retornos sociales, pero no generan suficientes incentivos para ser encaradas por el sector empresarial. Asimismo, la calidad de los servicios de transporte y logística necesita ser mejorada de modo significativo, en tanto que es preciso elevar la eficiencia de los procesos de facilitación aduanera y comercial y reducir el peso de la burocracia asociada al comercio, incluso avanzando en aspectos largamente demorados, como la homogeneización de normativas a escala regional (Carciofi, 2014).

→ Es claro que queda mucho para avanzar en materia de fomento de **encadenamientos**, particularmente "hacia atrás" y "laterales". Es relevante comenzar a estimular más activamente el desarrollo de *clusters* de firmas que ofrezcan bienes y servicios intensivos en conocimiento, tal como ha ocurrido en otras regiones abundantes en recursos naturales como Australia, Canadá o las naciones escandinavas. Esto implica además la posibilidad de aprovechar ciertas "marcas país" ya consolidadas (asociadas a commodities de exportación exitosos), para desarrollar una oferta de bienes y servicios vinculada a esas marcas (como la ingeniería minera en Chile). Asimismo, es importante pensar en términos de "migración lateral" o "*upgrading* intersectorial", lo cual supone promover procesos casi inexistentes en la región, pero que son imprescindibles para fortalecer la diversificación productiva y exportadora. En nuestra visión, esta es probablemente una

estrategia más promisorias que ir por el lado de los encadenamientos aguas abajo (procesamiento), donde muchas veces se han concentrado los esfuerzos de promoción en la región, y donde nos enfrentamos con barreras de mercado y regulatorias generalmente fuertes. Adicionalmente, cualquier política de promoción de *clusters* o encadenamientos debe tener en cuenta la heterogeneidad, tanto en la posición en la cadena de suministros como la derivada de las diferentes capacidades de las firmas dentro de cada grupo de proveedores. Mientras que en algunos casos en donde hay empresas estatales a cargo de la explotación de ciertos recursos naturales la cuestión pasa por cómo reconciliar la búsqueda de eficiencia en dichas empresas con el estímulo al desarrollo de tramas de proveedores locales, en aquellas situaciones en donde el control lo ejercen empresas privadas, es importante pensar en políticas de incentivos específicos e incluso, en el caso de multinacionales, en la necesidad de alinear las políticas hacia la IED con aquellos instrumentos que promuevan este tipo de encadenamientos. A su vez, es factible al menos explorar la posibilidad de aprovechar las inversiones que las todavía escasas "multilatinas" realizan en terceros países para que estas comiencen a funcionar como pivots de redes de proveedores regionales.

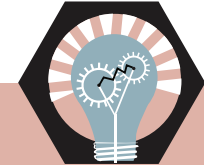
→ Hoy hay un creciente consenso respecto de que hay un espacio para adoptar políticas de **desarrollo productivo** (Harrison y Rodríguez Clare, 2010), aunque no necesariamente iguales a aquellas que predominaron en la región en el pasado. Por cierto, en este sentido es importante en primer lugar atacar cuestiones generales que afectan de manera decisiva los patrones de especialización de las economías, incluyendo de forma prominente el desarrollo de mercados financieros profundos (área en donde la región muestra un histórico rezago). Asimismo, las políticas de desarrollo productivo deben apoyar la generación de bienes públicos en la forma de infraestructura "dura" y "blanda", en la línea antes mencionada,

NOTAS:

¿Dónde concentrar los esfuerzos de política?

3: invertir en infraestructura.

4: fortalecer las políticas de clusters.



los países desarrollados. Asimismo, se requiere una política comercial activa para desarrollar mayores y mejores vínculos con los actores dominantes de las distintas CGV. El desarrollo de acuerdos comerciales conjuntos y alianzas regionales es un elemento crucial en esta materia.

→ Un área a la cual quizás no siempre se le presta la atención debida desde el análisis económico es aquella vinculada a cómo operan los **sistemas contractuales** dentro de las CGV y cómo dichos sistemas interactúan con los marcos legales más amplios vigentes a nivel nacional e internacional. Hay un creciente consenso en torno a las ventajas de sistemas contractuales escritos y formales, *vis a vis* acuerdos orales o informales, ya que los primeros tienden a estabilizar las relaciones y facilitan la cooperación entre los agentes, al hacer más rigurosos los mecanismos de entrada y salida de la cadena; esto es particularmente relevante cuando se trata de relaciones entre firmas líderes y productores pequeños, que siempre están en una posición de mayor fragilidad. Asimismo, la importancia de estos mecanismos se acentúa en tiempos de desaceleración de la actividad, cuando las condiciones de acceso y permanencia en las cadenas se hacen más difíciles y selectivas (Cafaggi *et al.*, 2012).

→ Otra área en donde algunos estudios marcan deficiencias en cuanto al marco legal vigente es aquella que regula la formación de **asociaciones empresarias**. En varios países las figuras de los consorcios, por ejemplo, tienen limitaciones operativas que llevan al uso de otras formas contractuales menos eficientes. En tanto, una mala asignación de los derechos de propiedad intelectual puede dificultar el desarrollo de redes, al reducir los incentivos para cooperar y aumentar la posibilidad de conflictos a posteriori. Asimismo, sería importante generar mecanismos que faciliten la creación de asociaciones entre empresas en el ámbito de América del Sur. Esto es

así debido a que las firmas líderes de las cadenas despliegan procesos de fragmentación que interconectan a proveedores de diversos países, por lo cual el desarrollo de este tipo de redes formales podría ayudar a disminuir costos de transacción (Cafaggi *et al.*, 2012).

→ Más allá de la existencia de casos en donde el ingreso a las CGV ha ayudado a **reducir la pobreza** en distintos países de la región, está claro que todavía persisten enormes asimetrías en cuanto al acceso a la información, la disponibilidad de capacidades, la cobertura frente a riesgos y el poder de negociación entre los distintos actores de dichas cadenas. En este sentido, como vimos antes, la emergencia de mecanismos asociativos es un factor de gran impacto, que puede ser facilitado por diversos tipos de agentes intermediarios, públicos y privados (incluyendo agencias internacionales). Para la organización y promoción de los esfuerzos de los productores pobres el rol del Estado es insustituible, a través de distintos mecanismos tales como la provisión de insumos subsidiados y asistencia técnica y comercial, la oferta de crédito y la mejora en las condiciones de acceso y seguridad de tenencia de la tierra (ver Cattaneo *et al.*, 2012).

→ Si bien hay áreas de *win-win* entre el escalamiento económico y los objetivos de **sustentabilidad** en los casos en donde el mercado genera incentivos para que los productores adopten prácticas más amigables con el ambiente, o desarrollen productos “verdes”, no es posible confiar en que esos mecanismos están siempre en operación. Esto supone la necesidad de mejorar los marcos regulatorios vinculados al uso de los recursos naturales y los impactos ambientales de su explotación (así como hacer cumplir los vigentes), a la vez que promover un más activo involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, trabajadores y consumidores en el monitoreo de las actividades desarrolladas a lo largo de las cadenas de

NOTAS:

¿Dónde concentrar los esfuerzos de política?

7: proponer mayor transparencia en los mecanismos asociados a las certificaciones.

8: mayor activismo en las negociaciones internacionales para la reducción de las barreras al comercio.



valor basadas en recursos naturales. En este sentido, se ha argumentado, incluso a nivel de los organismos decisores de política pública, que existen sistemas socio-técnicos alternativos, como la agricultura agroecológica u orgánica, que pueden ayudar a generar esquemas productivos social y ambientalmente más sostenibles teniendo en cuenta las múltiples funciones que cumple la producción agropecuaria, como la producción de alimentos saludables y seguros, el desarrollo socialmente sostenible de zonas rurales, la protección y recreación de la biodiversidad, y la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Esto implica aceptar que los aumentos de productividad pueden no ser la motivación excluyente de la política agropecuaria. La cuestión es que estos sistemas alternativos pueden entrar en conflicto o no estar adaptados a las condiciones existentes en materia de infraestructura, valores culturales y políticos, conocimientos técnicos, regulaciones, disponibilidad de tecnologías complementarias, funcionamiento de los mercados, redes empresarias, etc. (Smith, 2007) (Arza y Van Zwanenberg, 2014). Si ello ocurre, se plantea entonces la necesidad de adoptar medidas específicas de apoyo, en el plano económico, técnico y político, destinadas a promover la difusión de aquellos sistemas, los cuales no siempre entran en el "radar" de los tomadores de decisión ya que sus beneficiarios muchas veces carecen de voz en los debates públicos.

Está claro que se requiere más investigación sistemática y comparativa acerca de los fenómenos aquí analizados, incluyendo la generación de evidencia más desagregada y precisa, que permita derivar lecciones aplicables a las diferentes cadenas aquí abarcadas. Entendemos de todos modos que este informe es relevante para plantear algunos de los interrogantes principales en torno a las cuestiones que están en el centro del debate acerca del escalamiento en las cadenas de recursos naturales en América Latina como instrumento de cara al desarrollo inclusivo y sustentable. Asimismo, consideramos a las lecciones de política sugeridas aquí como una guía

potencialmente útil para avanzar hacia recomendaciones más concretas y específicas, que puedan surgir de nuevas rondas de estudios, así como del diálogo entre los principales *stakeholders* de las cadenas.

Algunos lectores se preguntarán acerca de los incentivos que tienen los tomadores de decisión (públicos y privados) para progresar en una agenda como la aquí planteada cuando las rentas derivadas del uso de nuestros recursos naturales han permitido (en distintos momentos de nuestra historia) que la región crezca e incluso logre mejorar su desempeño en materia de indicadores sociales (como fue el caso durante la última década). En este sentido, quizás sea una buena noticia que los precios de las commodities, según los últimos pronósticos conocidos en la materia, no se vayan a mantener en los récord recientes, ya que ello podría obligar a promover una diversificación de las capacidades locales. En una mirada de largo plazo, hemos visto además que nuestros países no tienen tanta abundancia de capital natural como las naciones con las que nos hemos venido comparando en este trabajo, razón de más para estimular la diversificación recién mencionada. En todo caso, aunque no podamos esperar transformaciones dramáticas en los entornos institucionales de América del Sur en el futuro próximo, creemos que es posible continuar persiguiendo una agenda más "micro" que busque transformar nuestra realidad "de abajo hacia arriba".

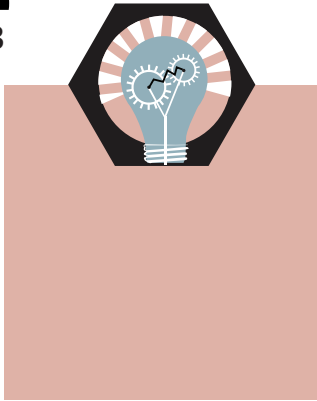
Si abandonamos la idea de que los recursos naturales son un destino (en forma de bendición o maldición), una forma pragmática de proceder es tratar de aprovecharlos al máximo, y es aquí donde nuestra región ha fallado hasta el momento. Este trabajo ha intentado proponer algunas opciones para comenzar a intentar revertir esa realidad. ▀

NOTAS:

¿Dónde concentrar los esfuerzos de política?

9: mayor activismo en el diseño y la regulación de los sistemas contractuales dentro de las CGV.

10: mayor activismo en la reducción de las fallas de mercado.



REFERENCIAS >

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.

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.

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). "Accessing 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.

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.

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

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

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

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.

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

Lederman D. y W. F. Maloney (2012). "Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies".

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.

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.

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.

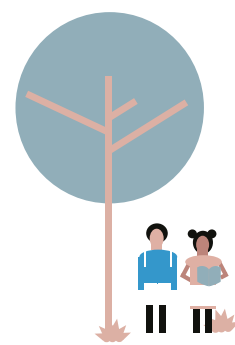
Schneider, R. (2010). "Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America: Cheap Talk, Expensive Exchanges, or Collaborative Learning?".

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.

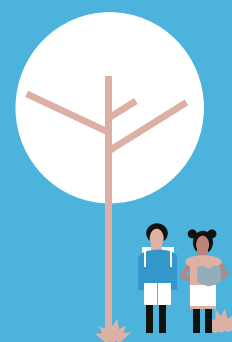
Smith, A. (2007). "Translating sustainabilities between green niches and sociotechnical regimes", Technology Analysis & Strategic Management, Vol. 19, No. 4. 427-50.

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





2014 © 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