



RECURSOS NATURALES Y EL RETORNO DE LA AGENDA DEL DESARROLLO EN AMÉRICA DEL SUR

Ramiro Albrieu

(CEDES/Red Mercosur, Argentina)

Andrés López

(CENIT/Red Mercosur, Argentina)

Guillermo Rozenwurcel

(Centro de ideas/UNSAM, Argentina)

RECURSOS NATURALES Y EL RETORNO DE LA AGENDA DEL DESARROLLO EN AMÉRICA DEL SUR

Este brief resume el libro “Los Recursos Naturales como palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad?”. El libro compila las ponencias presentadas en el Seminario “Recursos Naturales y Enfermedad Holandesa en América Latina”. El Seminario tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) el 2 de diciembre de 2011 con apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Centro internacional de investigaciones para el desarrollo (IDRC-CRDI).

Ramiro Albrieu

(CEDES/Red Mercosur, Argentina)

Andrés López

(CENIT/Red Mercosur, Argentina)

Guillermo Rozenwurcel

(Centro de ideas/UNSAM, Argentina)



1. Recursos naturales y desarrollo económico, una vez más

Los avances y retrocesos de América del Sur en materia de desarrollo económico a lo largo de la historia han estado profundamente asociados a la forma en que la región se integró en la economía global. En los debates entre los policy makers emergen preguntas en forma recurrente: ¿Debería la región aprovechar sus ventajas comparativas como una estrategia para alcanzar el crecimiento económico en el largo plazo? ¿Puede una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales ayudar a la región a alcanzar el nivel de vida de los países desarrollados?

Hoy se tiene una visión más optimista que en el pasado respecto al potencial para el crecimiento de las ventajas comparativas vinculadas a los recursos naturales que posee América del Sur. De hecho, si observamos la evolución más reciente de la economía global, pareciera que el mundo le está dando a América del Sur la oportunidad de desarrollar su economía a través de sus recursos naturales. Como resultado del reciente boom en los precios de los commodities, motivado en gran medida por el impresionante crecimiento de China, los términos del intercambio comercial de América del Sur están en el máximo nivel de las últimas cuatro décadas. El crecimiento económico, que fuera largamente esquivo a la región en décadas pasadas debido a las crisis y la inestabilidad, ha regresado a América del Sur.

Para transformar esta oportunidad en desarrollo económico, los países suramericanos no sólo precisan mantener el crecimiento económico sino también hacerlo inclusivo a toda la economía, incluidos segmentos vulnerables del mercado de trabajo y del sector informal. Para lograrlo, la expansión del Producto Interno Bruto debe estar acompañada de una mejora en la calidad de los trabajos, así como de una reducción de la pobreza y de la inequidad en la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, si bien el boom de los commodities le ha dado a la región una oportunidad, también trajo peligros aparejados, especialmente en los niveles macroeconómicos e institucionales. Además, la región necesita apostar seriamente al avance tecnológico y la diversificación productiva, no sólo porque el boom no durará para siempre, sino también porque América del Sur no está progresando lo suficiente en materia de cadenas de valor relacionadas con recursos naturales. Para lograr esto último la región precisa un mayor esfuerzo en términos de innovación, calidad, diferenciación productiva y encadenamientos hacia arriba y hacia abajo. encadenamientos productivos hacia arriba y hacia abajo.

El desafío es grande, ya que este pasaje del crecimiento al desarrollo tiene varios callejones sin salida, relacionados tanto con factores estructurales así como con fallas públicas y de mercado. De hecho, es tan frecuente que las economías con abundancia de recursos naturales se estanquen en la mitad del camino -haciendo insustentable el crecimiento, confinándolo a una pequeña parte de la economía, o directamente caer en trampas de pobreza- que muchos economistas dicen que los recursos naturales pueden ser una maldición más que una bendición.

A la luz de los debates y la complejidad que rodea a la relación entre recursos naturales y desarrollo económico, es importante evaluar cómo se está desempeñando América del Sur en esta etapa de bonanza.

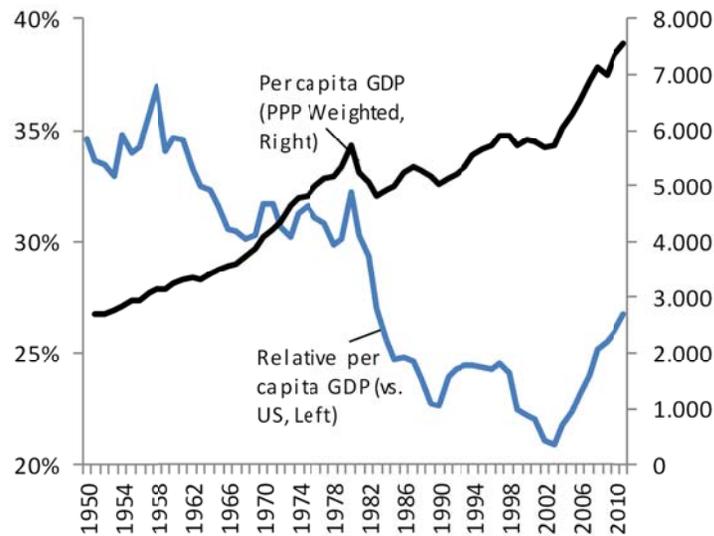
2. Una década de crecimiento basado en los recursos naturales

La primera década del siglo XXI trajo aparejados cambios profundos en la dinámica del crecimiento global. Esencialmente, la novedad fue el desplazamiento del motor del crecimiento desde el mundo desarrollado hacia el mundo emergente (ver OCDE, 2010). El crecimiento global conducido por los países emergentes generó una mejora significativa en los términos del intercambio en la región, que incluso superaron los picos alcanzados en los primeros años de la década de 1970. En cuanto a los promedios de 1950-2010, los términos del intercambio de América del Sur en 2008 son un 30% superiores. Y no fue sólo un shock en los precios; el crecimiento de los volúmenes de exportación se aceleró en la última década en comparación a las décadas anteriores.

¿América del Sur está aprovechando este boom de recursos naturales para impulsar el desarrollo económico? Para contestar esta pregunta, precisamos analizar si los países suramericanos están utilizando esos recursos naturales para promover el crecimiento económico sustentable y para reducir la pobreza y la inequidad.

La región vivió un período de alto crecimiento entre 2003 y 2008. Durante esos años el PIB per capita creció constantemente a una tasa anual promedio de 4%, con un rasgo adicional: la expansión alcanzó a todos los países de la región. Todos ellos crecieron cada año entre 2004 y 2009, un fenómeno altamente inusual. De acuerdo con las estimaciones de Angus Maddison, es la primera vez en las últimas seis décadas que todos los países suramericanos en forma simultánea crecen ininterrumpidamente en un período de cinco años. La base de datos latinoamericana de Oxford muestra que esta situación de crecimiento sustentable y abarcativo en América del Sur no había tenido antecedentes durante todo el siglo pasado.

Figura 1
El retorno del crecimiento y la convergencia económica en América del Sur



Fuente: Conference Board Total Economy Database.

Este período de crecimiento, ¿ha favorecido a los pobres? ¿Llevó a una reducción de la inequidad? Aquí la evidencia es variable. Por un lado, el nivel de pobreza promedio de América del Sur fue de 26% en 2009-2010, mientras que el 9% de la población total vivía en la indigencia. Por otro lado, la inequidad continúa en niveles altos, tanto en relación a los niveles internacionales como a los niveles históricos de la propia región. Así, reducir la inequidad parece un objetivo esquivo para América del Sur. Seguramente es un problema de primer orden si se tiene en cuenta que la región no es ni la más pobre ni la menos productiva, pero es ciertamente la más inequitativa del mundo. Si estimamos la inequidad usando el índice de Gini, que varía entre 0 y 1, observamos que la actual bonanza en materia de crecimiento, única en términos históricos, llevó a una reducción de la inequidad de sólo 5%.

En suma, la estrategia de crecimiento basada en los recursos naturales que América del Sur siguió a partir del año 2000 obtuvo resultados dispares. Por un lado, la región logró convertirse en un jugador importante en la dinámica de crecimiento global a inlujos de los países emergentes de Asia, actuando como su principal proveedora extrarregional de commodities, y con cada país participando de acuerdo con su especialidad (por ejemplo, Chile con los minerales, Ecuador con el petróleo, Argentina con la soja). Las condiciones macroeconómicas mejoraron marcadamente, el crecimiento económico continuó, y las tasas de pobreza y desempleo disminuyeron radicalmente. Por otro lado, hay un aspecto negativo: el desarrollo económico, y social todavía está lejos.

3. ¿En qué estamos fallando?

Una vasta literatura teórica y empírica muestra que la abundancia de recursos naturales y el crecimiento (o el desarrollo) pueden, bajo ciertas circunstancias, relacionarse negativamente.

Por tanto, ¿qué factores hacen que los recursos naturales se transformen en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo? Seguramente hay muchos aspectos en juego. En primer lugar, de manera clave incide la forma en que un país gestiona sus recursos naturales. Esto involucra aspectos de sustentabilidad de la extracción y la recolección, aspectos impositivos, y avances en materia productiva y tecnológica (que a su vez se relacionan estrechamente con el capital humano y el conocimiento). En segundo lugar, la dinámica sectorial de las industrias basadas en recursos naturales se derrama al resto de la economía y sus efectos pueden ser tanto positivos (por ejemplo, un boom de recursos naturales incrementa los ingresos públicos, minimiza el riesgo de escasez de moneda extranjera y estimula a los sectores complementarios) como negativos (el mismo boom reduce la competitividad en el resto del sector comercial al apreciar el tipo de cambio real, aumenta el beneficio de las actividades de rent seeking, y puede tener efectos negativos en el mercado laboral, sobre todo el urbano). En tercer lugar, la dependencia excesiva de los recursos naturales puede llevar a altos niveles de concentración de las exportaciones y exponer a la economía a términos de intercambio volátiles y por tanto a la volatilidad macroeconómica, ya que está bien documentado el hecho de que los precios de los commodities son más volátiles que los de los bienes industriales.

Figura 1.
De los recursos naturales al desarrollo económico.



En suma, un proceso de desarrollo de un país sustentado en una estrategia basada en los recursos naturales precisa combinar esos recursos con tecnología apropiada, capital humano apropiado, políticas apropiadas, e instituciones apropiadas. Parafraseando el análisis de Paul Collier sobre África, podemos decir que la ecuación para América del Sur es: "Naturaleza + Políticas micro para la actualización tecnológica y la diversificación productiva + Políticas macro para evitar apreciaciones del tipo de cambio real + Reglas de política económica para que la prosperidad se extienda y reducir los incentivos a las actividades de rent seeking = Desarrollo".

¿Cómo está desempeñándose la región en materia de políticas? ¿Están jugando a favor o en contra del desarrollo? En las siguientes secciones exploraremos este asunto centrándonos especialmente en la evolución reciente y los desafíos pendientes para la región. Específicamente, evaluaremos hasta qué punto la región está aprovechando la oportunidad en

tres aspectos: a) promoviendo la actualización tecnológica y la diversificación productiva; b) evitando los efectos de la enfermedad holandesa; c) evitando la maldición de los recursos naturales.

a) Actualización tecnológica y diversificación productiva

Hay una multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo económico. Entre ellos, aspectos vinculados a la generación y difusión de conocimientoLas externalidades y los rendimientos crecientes son relevantes, y ya han sido destacados por autores como Hirschman o Rosenstein-Rodan. En el pasado se suponía que la industria era el sector donde estos aspectos cruciales para el desarrolloestaban presentes, por lo que desarrollo e industrialización eran sinónimos.

Aunque actualmente el consenso sobre la industrialización es más débil que antaño, esto no significa que no debemos preocuparnos por los patrones de especialización. Además, sabemos que la innovación es un conductor fundamental del desarrollo. Esto relaciona al desarrollo con el upgrading tecnológico y productivo. ¿Qué lecciones debe aprender la región en esta área?

La evidencia muestra que los países de América Latina tienen que enfrentar el desafío de l upgrading en las cadenas de valor basadas en recursos naturales, y que de hecho precisan ir más allá de esas cadenas y desarrollar y extender sus actividades industriales y de servicios (incluyendo sectores intensivos en conocimiento, que han experimentado un boom en los años recientes). Estas actividades están sujetas a una fuerte competencia internacional, principalmente por parte de los países asiáticos. Al respecto, investigaciones recientes muestran que China es una amenaza para las exportaciones industriales de América Latina en varios sectores, mientras que las crecientes exportaciones manufactureras de China a la región han llevado a reacciones proteccionistas en muchos países.

Más allá de algunas experiencias de diversificación exitosas, la verdad es que la región está todavía rezagada en términos de innovación y encadenamientos a partir de las actividades basadas en recursos naturales (ver por ejemplo Arellano, 2012, para el caso del cobre en Chile). A pesar de que muchas de estas actividades utilizan tecnologías de frontera, la mayoría son extranjeras, un hecho que (sin ningún atisbo de anti-dependencia o chovinismo en nuestras mentes) significa en muchos casos pérdida de oportunidades.

Además, en lugar de progresar hacia la diversificación exportadora, la región ha aumentado sus niveles de concentración en las ventas hacia Asia, Europa y América del Norte en los años recientes (ECLAC, 2011). La concentración es especialmente alta en las exportaciones hacia China, que es actualmente el primer o segundo destino de exportación para muchos países de la región -, como lo fue Gran Bretaña en los primeros años del siglo XX,.

En este escenario, es claro que cualquier iniciativa de upgrading del patrón productivo y comercial de la región requerirá un esfuerzo mayor en las áreas de tecnología, infraestructura y capital humano. Por supuesto, se trata de un desafío importante teniendo en cuenta la

debilidad de América del Sur en esas áreas. Los siguientes hechos estilizados sustentan esta afirmación.

a. La región como un todo tiene una presencia casi nula en términos de registro de patentes en Estados Unidos y está rezagada en el registro de patentes per cápita, no sólo en comparación con los países del este asiático sino también en comparación con los países de Europa del este.

b. El índice promedio del Gasto en Investigación y Desarrollo (GID) en América Latina es de aproximadamente 0,6% del PIB, contra 0,8% de Asia del sur y 1,5% del este asiático. Mientras que en América Latina los gobiernos y las universidades son los que más contribuyen al GID en todos los países (el sector privado contribuye con un tercio del gasto total en los países más avanzados de la región), en el este asiático, así como en los países desarrollados, el sector privado contribuye con dos tercios del GID. Sólo en Brasil, y en menor medida en Uruguay, ha habido un incremento significativo en los índices de GID sobre PIB.

c. Los niveles y la calidad del capital humano son bajos de acuerdo a los estándares internacionales. Algunos estudios concluyen que la brecha en materia de capital humano entre América Latina y Estados Unidos explica entre el 25% y el 30% de las diferencias en materia de ingreso per cápita entre ambas regiones. Al mismo tiempo, las pruebas de PISA muestran que los países latinoamericanos se han desempeñado mal en todas las áreas educativas.

d. Los costos de transporte en la región son considerablemente más altos que los de las economías desarrolladas y tienen un impacto mucho más fuerte en el comercio (especialmente en el comercio intrarregional) que los impuestos. Todo esto tiene impacto no sólo en los volúmenes de exportación sino también en la diversificación de las ventas, obstaculizando también la integración regional en tanto interfiere en el comercio intrarregional.

Por tanto, claramente se precisan mayores esfuerzos, no sólo para obtener más beneficios del actual boom de los commodities, sino para acumular los activos que podrían sustentar el crecimiento en la región, incluso luego del fin del boom.

b) La enfermedad holandesa y los riesgos de la desindustrialización

Uno de los síntomas principales de la enfermedad holandesa es la apreciación del tipo de cambio real. Históricamente, los shocks de recursos naturales en América del Sur fueron seguidos de una apreciación del tipo de cambio real de aproximadamente 10% en los dos años posteriores al shock (ver Albrieu, 2012). ¿Qué pasó en el boom más reciente? En relación con los niveles registrados en el momento del boom, casi todos los países ricos en recursos naturales apreciaron marcadamente sus tipos de cambio reales. Este fenómeno fue particularmente importante en los países especializados en agricultura y energía. Los casos

recientes más impactantes de apreciaciones del tipo de cambio real son los de Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia, donde la apreciación real registrada entre 2006-2007 y 2011 fue de aproximadamente 15%. No obstante, Argentina todavía es competitiva en comparación con sus niveles históricos.

El reciente boom, ¿afectó negativamente las exportaciones industriales? Sí, lo hizo. En 2005 la participación de las exportaciones industriales en las exportaciones totales en un país promedio de América del Sur fue del 37,5%, mientras que en 2010 esa participación se redujo a 32,4%. En muchos casos no hubo solamente una reducción en los valores relativos, sino también en los absolutos. Los índices de ventajas comparativas reveladas, que miden la competitividad de un país en los mercados internacionales de bienes, mostraron un cambio dramático en cuanto a la fortaleza de la región para competir en los mercados industriales. La pérdida de competitividad ha alcanzado a muchos sectores (por ejemplo, química, maquinaria, equipamiento de transporte, acero, textiles y prendas de vestir). Brasil es un caso particular. La participación de las exportaciones industriales en las exportaciones totales en el país más grande de América del Sur disminuyó dramáticamente en los años recientes: de 62,7% en 2005 a sólo 45,3% en 2010. Esto no puede atribuirse exclusivamente a un efecto de los precios: existe evidencia acerca de una disminución en el volumen de las exportaciones de bienes industriales como consecuencia de la crisis subprime. En cambio, no se registra todavía un proceso de desindustrialización en países como Argentina, Chile y Ecuador.

c) Políticas públicas y el riesgo de la maldición de los recursos naturales

La administración de la bonanza presenta desafíos complejos en varias áreas. Para prosperar y volverse más rico, un país con abundancia de recursos naturales precisa aprender cómo utilizar estos recursos en forma sensata. Esto significa, por un lado, invertir parte de los retornos que surgen de la extracción y el procesamiento de los recursos no renovables, para "convertir" el capital natural consumido en otras formas de capital, físico o humano; por otro lado, implica proteger sus recursos renovables evitando su sobreexplotación.

Por lo tanto, la clave en materia de manejo de los recursos naturales no es de naturaleza técnica o productiva. Es un asunto de economía política, es decir, de cómo gestionar socialmente los niveles extremadamente altos de las rentas generadas por su explotación –así como también su volatilidad. Hay dos riesgos inherentes a este proceso. Uno es el riesgo de la miopía intertemporal; el otro, el de una distribución sesgada de las rentas en favor de la élites. Esto explica por qué, para ser viables, los mecanismos de gobernanza y las características de las políticas adoptadas deben tener en cuenta la heterogeneidad de intereses y recursos de los actores sociales implicados, así como deben lograr adaptarse a las especificidades del ambiente institucional.

De acuerdo con esto, una tipología de los países ricos en recursos naturales puede basarse en dos criterios: 1) el grado de sustentabilidad de la explotación a largo plazo en materia económica, social y ambiental (dimensión intertemporal) y 2) el grado de cohesión e inclusión social que caracteriza al régimen de gobernanza y a las políticas públicas (dimensión de la

equidad). Combinando ambos criterios, pueden definirse cuatro "tipos ideales" de regímenes sociopolíticos: 1) predatorios (cohesión e inclusión social mínimas junto con una visión extremadamente cortoplacista), 2) hegemónicos (baja cohesión e inclusión social pero gestión sustentable en el largo plazo), 3) populistas (coexistencia de alta cohesión e inclusión social con visión de corto plazo) e 4) integrados (promueven al mismo tiempo la inclusión social y la sustentabilidad intertemporal).

Rozenwurcel y Katz (2012) emplearon este abordaje para evaluar el desempeño macroeconómico de seis países suramericanos ricos en recursos naturales (dos especializados en extracción petrolera, dos en minería y los dos restantes productores importantes de bienes agropecuarios) durante el boom actual y concluyeron que hasta el momento ningún país ha logrado consolidar un régimen sociopolítico integrado. Desde un punto de vista dinámico, sin embargo, tres de los países seleccionados sí mostraron una evolución positiva en al menos una dimensión considerada en nuestra tipología (Brasil) o en dos (Chile y Perú), mientras que en grados diferentes, los otros tres países (Argentina, Ecuador y Venezuela) están experimentando tendencias negativas en una o en dos dimensiones.

En suma, los continuos ciclos de booms y crisis asociados a la abundancia de recursos naturales no son un destino inevitable para los países de nuestra región. Pero para evitar este destino sombrío y aprovechar las oportunidades actuales que ofrecen los cambios que están acaeciendo en la economía global, no es suficiente saber qué estrategia se precisa adoptar. El desafío no es meramente técnico. Es, en primer lugar, una tarea política: construir una coalición social que apoye esa estrategia.

4. Reflexiones finales y desafíos de cara al futuro

¿Qué tarea le cabe a los policy makers y a la academia?

En cuanto a los primeros, destacamos dos elementos. Primero, ser cuidadosos respecto las trayectorias de largo plazo en los términos del intercambio comercial. La evidencia reciente parece rechazar la hipótesis Prebisch-singer, pero también muestra, en un horizonte más largo, que los precios reales de las materias primas están sujetos a tendencias cambiantes, y que la presencia de ciclos largos, los llamados "superciclos", parece ser la norma. En el caso de los boom, debe tenerse en cuenta el riesgo de considerar permanentes shocks que son de hecho transitorios (pero persistentes). Además, la volatilidad es especialmente perjudicial en los países que son altamente dependientes los recursos naturales o que tienen bajos niveles de diversificación exportadora. Debe prestarse atención también a la diferencia entre los precios de los combustibles y los minerales (los llamados recursos de "punto fijo") y los commodities agrícolas. Los primeros son más volátiles, dado que los picos de precios son muy altos y duran poco tiempo.

En segundo lugar, la asociación entre "natural" y de "baja tecnología" no es tan directa como solía ser. En el siglo XXI ya no parece claro que las manufacturas industriales sean "especiales", en el sentido de que sean las únicas con retornos crecientes a escala o alto contenido tecnológico. Para tener una idea de esto, pensemos en el siguiente ejemplo: hoy es

probable que haya mayor valor agregado (y mejores empleos) en el negocio de la soja, tan típico en varios países suramericanos, que en el proceso de ensamblaje de bienes electrónicos (maquila), también común en la región. Sin embargo, esto no significa que todas las actividades contribuyan de igual forma al desarrollo, por tanto el tema de la especialización continúa siendo relevante. La necesidad de upgrading tecnológico en todas las actividades económicas sigue siendo un desafío clave para la región.

¿Por dónde debe continuar la agenda de investigación? De los debates actuales parece desprenderse una conclusión: precisamos redefinir los "hechos estilizados" sobre los efectos de los recursos naturales en la economía. De lo contrario, los debates pueden reducirse a visiones antagónicas y anacrónicas, elaboradas cinco o seis décadas atrás. Entre los temas claves que requieren mayor investigación podemos mencionar los siguientes: i) ¿cuál es el contenido tecnológico de las diferentes actividades vinculadas a los recursos naturales? ii) ¿precisamos incentivar las innovaciones nacionales en esos sectores o es más seguro confiar en tecnologías extranjeras? iii) ¿cuán intensivas en materia de empleo son las cadenas de valor basadas en recursos naturales en comparación con las cadenas industriales y de servicios? iv) ¿cuáles son las oportunidades de actualización en las diferentes cadenas? v) ¿cuál es el potencial real de los sectores primarios para generar encadenamientos domésticos? vi) ¿cuáles son las oportunidades de diversificación productiva y exportadora más allá de las cadenas basadas en recursos naturales? vii) ¿qué patrón de especialización es más apto para generar crecimiento sustentable e inclusivo en la región?.

Referencias

Albrieu, R. (2012), "La macroeconomía de los recursos naturales en América Latina". In Albrieu, R.; López, A. y G. Rozenwurcel (eds.), Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur. ¿Ficción o realidad?

Arellano, J.P. (2012), El Cobre como palanca de desarrollo para Chile. En Albrieu, R.; López, A. y G. Rozenwurcel (eds.), Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur. ¿Ficción o realidad?

Daude, C. (2010), "Innovation, Productivity and Economic Development in Latin America and the Caribbean". Working Paper No. 288. OECD Development Centre, 2010.

ECLAC (2011), "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe • 2010-2011".

OECD (2010), "Shifting wealth". Perspectives on Global development 2010.

Rozenwurcel G. y S. Katz (2012), "La economía política de los recursos naturales en América del Sur". En Albrieu, R.; López, A. y G. Rozenwurcel (eds.), Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur. ¿Ficción o realidad?

