

Integración & Comercio

Nº 35

Año 16

Julio-Diciembre 2012

@revista

Publicación Electrónica Semestral



BID

Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Integración y Comercio
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



Integración & Comercio

Nº **35** // Volumen **16** // Julio-Diciembre 2012

RNP: 926190
ISSN: 1995-9524

*Publicación propiedad del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe,
Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.*

Comité de Dirección

Ricardo Carciofi
Antoni Estevadeordal

Comité Editorial

Gala Gómez Minujín
Juan Martín
Christian Volpe

Coordinación-Edición

Susana M. Filippa
Julieta S. Tarquini

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © [1996] Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Esmeralda 130 Piso 16
C1035ABD Buenos Aires, Argentina
Tel: (54 11) 4323-2350
Fax: (54 11) 4323-2365
e-mail: intal@iadb.org
<http://www.iadb.org/intal>



ÍNDICE

P	RESENTACIÓN	1
---	-------------	---

A	RTÍCULOS	5
---	----------	---

	<i>La política comercial en materia de recursos naturales: ¿Qué cuestiones se plantean?</i>	7
	<i>Michele Ruta y Anthony J. Venables</i>	

	<i>La economía política de los recursos naturales en América del Sur</i>	19
	<i>Guillermo Rozenwurcel y Sebastián Katz</i>	

	<i>América Latina y las exportaciones de recursos naturales agrícolas</i>	37
	<i>Martín Piñeiro y Eduardo Bianchi</i>	

	<i>El cobre y su impacto en el desarrollo de Chile</i>	47
	<i>José Pablo Arellano</i>	

A	RTÍCULOS DE LA CONVOCATORIA	61
---	-----------------------------	----

	<i>La inversión extranjera en agricultura y los altos precios de los productos primarios: un aporte para comprender el actual desafío del MERCOSUR</i>	63
	<i>Nicolás Marcelo Perrone</i>	



<i>Los mitos en torno de la relación comercial interregional de Asia Oriental y América del Sur</i>	73
<i>Shintaro Hamanaka y Aiken Tafgar</i>	

<i>El avance de China y la evolución del comercio internacional en Brasil</i>	87
<i>Enestor Dos Santos y Soledad Zignago</i>	

E NTREVISTAS	109
---------------------	-----

<i>El comercio de los recursos naturales en América Latina</i>	
<i>Carlos Cavalcanti (FIESP)</i>	111
<i>André Meloni Nassar (ICONE)</i>	117
<i>Rosario Santa Gadea (CEPEI y Universidad del Pacífico)</i>	121

E STADÍSTICAS	129
----------------------	-----

N OTAS Y COMENTARIOS	141
-----------------------------	-----

<i>Exportación por Envíos Postales: Tres niveles de análisis</i>	143
<i>Vanina Messere</i>	

R ESEÑAS DE LIBROS Y ARTÍCULOS	147
---------------------------------------	-----

<i>Relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina</i>	149
<i>Gala Gómez Minujín</i>	

PRESENTACIÓN

En el último decenio se verifica un significativo incremento de las exportaciones de varios países de América Latina y el Caribe, hacia destinos dentro y fuera de la región. Dicho incremento de los vínculos comerciales no ha estado acompañado, sin embargo, de un aumento proporcional en las inversiones recíprocas entre los socios comerciales. Este hecho impide aprovechar indudables ventajas, entre las que vale destacar la posibilidad de diversificar y escalar la calidad (*upgrade*) de los vínculos comerciales mediante la superación de las barreras al comercio impuestas por la distancia y las diferencias culturales, así como por la mayor disponibilidad de capital y conocimiento que fluye hacia los países receptores. A esto se agrega, en ellos, la creación de nuevos empleos y la mitigación de los costos sociales generados por los desajustes en los mercados de trabajo que son producto del intercambio y la integración entre socios comerciales a veces muy distintos.

También vale destacar que el incremento de los vínculos comerciales y el comportamiento de la inversión registran importantes diferencias tanto entre subregiones de América Latina y el Caribe como en relación con el resto del mundo. Desde el punto de vista de la región, estas diferencias se traducen en patrones de especialización y modalidades de inserción internacional diversos, cada uno de los cuales abre espacios reales, pero sobre todo potenciales, para la cooperación y el aprendizaje mutuo. El más dinámico en el último decenio ha sido la exportación de bienes intensivos en recursos naturales, con bajos aunque variables grados de procesamiento.

Este patrón de relacionamiento comercial esencialmente articula a varias economías suramericanas con Asia y, muy especialmente, con China. Hasta ahora, como se dijo, las inversiones recíprocas entre los socios comerciales no alcanzan magnitudes significativas. En los países suramericanos ha habido algunos intentos de compras y acuerdos de asociación entre las empresas locales que explotan dichos recursos y los socios extranjeros, así como diversas propuestas de inversiones para el mejoramiento de la infraestructura de exportación (energía, caminos, ferrovías y puertos principalmente). En los países de destino las inversiones suramericanas se han orientado a apoyar la internacionalización de algunas de sus empresas, a potenciar sus canales y redes de comercialización y a iniciar operaciones hasta ahora menores para la agregación de valor.

En este contexto, el propósito del Número 35 de la *Revista Integración & Comercio* es reflexionar sobre los diversos patrones de especialización y modalidades de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe, con un énfasis especial en los países cuyas exportaciones están basadas en recursos naturales por las razones apuntadas. La idea básica ha sido reunir un grupo de trabajos que aborden estos desarrollos recientes desde diversos niveles de análisis y enfoques.

En la primera sección se incluyen cuatro artículos encargados a expertos de diversas procedencias institucionales y experiencias profesionales para reflejar algunas de las principales cuestiones y dilemas de la inserción internacional de la región sobre la base de la exportación de bienes y servicios intensivos en recursos naturales. El artículo

de *Michele Ruta* y *Anthony Venables* destaca varios temas del comercio de recursos naturales privilegiando una perspectiva global. Los autores comienzan señalando que los recursos naturales representan el 20% del comercio global y se caracterizan por la volatilidad de sus precios, por la generación de elevadas rentas cuya distribución depende de los precios mundiales y por la vigencia de significativas relaciones contractuales y fiscales entre los gobiernos nacionales y las empresas internacionales que buscan explorarlos y explotarlos. Estas características generan incentivos para que los gobiernos adopten políticas que buscan alterar los términos del intercambio y redistribuir las rentas en la economía nacional. Los autores argumentan que, con frecuencia, estas políticas intervencionistas son distorsivas y generan ineficiencias vinculadas con la atracción de inversiones y con la adjudicación de licencias de exploración y producción. En aras de un comercio internacional más fluido y de una mayor movilidad de las inversiones, resaltan la necesidad de que las restricciones a las exportaciones y otras medidas de las políticas impositivas nacionales sean incluidas dentro de la disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El segundo artículo encargado a *Guillermo Rozenwurcel* y *Sebastián Katz* analiza los dilemas de la política económica de los países de América del Sur a partir del auge del precio de las *commodities* durante el presente siglo. El hecho de que este auge sea inusualmente generalizado, intenso y prolongado lleva a los autores a reflexionar sobre cuál sería la mejor manera de administrar la bonanza económica de los últimos años y, en particular, a examinar los desafíos institucionales y de gobernanza que conlleva para aquellos países que son ricos en recursos naturales. Con este propósito analizan el comportamiento de los países de la región en función del grado de cohesión e inclusión social que caracteriza el diseño de sus políticas públicas y en relación con su sostenibilidad económica, social y ambiental en el largo plazo. Sobre la base de este análisis, los autores concluyen que si bien se registran avances respecto de décadas pasadas, los países suramericanos tienen todavía pendiente el desafío de diseñar e instrumentar políticas públicas integradoras y sostenibles en el tiempo que les permitan aprovechar al máximo los favorables términos del intercambio que se prevén para los próximos años.

La cuestión de por qué los países ricos en recursos naturales han quedado rezagados en su desarrollo es el foco del análisis del artículo preparado por *Martin Piñeiro* y *Eduardo Bianchi*. Los autores revisan la denominada “maldición de los recursos naturales”, con énfasis en el caso del comercio agrícola internacional y sus impactos sobre América Latina y el Caribe. Con el objetivo de examinar las nuevas oportunidades de inserción internacional de la región, los autores describen la dotación de recursos naturales agrícolas y analizan la actual configuración de los mercados mundiales. A partir de este análisis ellos plantean la necesidad de nuevas estrategias y políticas públicas para aprovechar las ventajas que brinda el contexto internacional en el presente ciclo expansivo y aumentar, de este modo, la contribución de la agricultura al desarrollo económico de los países. En este sentido, señalan que debería apuntarse a una estructura productiva con capacidad de generar un mayor valor agregado y a promover políticas fiscales y sociales que permitan distribuir los beneficios de la exportación de estos recursos. Ambas orientaciones de política, concluyen Piñeiro y Bianchi, son esenciales para un desarrollo económico y social más equilibrado.

En cuarto lugar, el artículo de *José Pablo Arellano* examina el papel del cobre en el desarrollo económico de Chile. Comienza analizando la evolución de la producción, las exportaciones y el aporte a los ingresos fiscales del cobre, tanto de la empresa pública

CODELCO como de las empresas privadas nacionales y extranjeras. Asimismo, destaca la institucionalidad diseñada para manejar las tradicionales fluctuaciones del precio del cobre y las medidas adoptadas para moderar la apreciación de la moneda local. No obstante, el énfasis del análisis está en cómo maximizar la contribución de este recurso natural no renovable a otras fuentes de riqueza que sobrevivan a su agotamiento. El autor argumenta que el país dispone de una oportunidad única para formar un *cluster* productivo y atraer inversiones en actividades para-mineras (principalmente servicios productivos y tecnológicos). Para ello, Arellano sugiere promover la competitividad a fin de materializar los proyectos de inversión previstos, mantener la política fiscal adoptada para estabilizar las fluctuaciones de precios y ahorrar parte de los ingresos de la bonanza, emular las mejores prácticas internacionales en la preparación de recursos humanos calificados y especializados y en la promoción de bienes públicos facilitadores (visión compartida del sector y esquemas de asociatividad y cooperación para estándares, regulaciones y apertura de mercados).

En la segunda sección, se presentan los trabajos seleccionados a partir de la Convocatoria para el envío de artículos realizada regularmente por *Integración & Comercio*. En esta ocasión, el llamado tuvo por objetivo ahondar el conocimiento sobre las múltiples dimensiones que hacen al desarrollo de las exportaciones e inversiones en la región, sus tendencias recientes y perspectivas futuras. De las varias contribuciones recibidas se seleccionaron tres artículos que permiten apreciar otros ángulos del debate sobre el desempeño económico y la inserción internacional de los países de la región.

En primer lugar, la contribución de *Nicolás Perrone* explora el eventual comportamiento de la inversión extranjera hacia la agricultura en el MERCOSUR en el contexto actual de elevados precios de los bienes primarios de ese origen. El argumento principal del autor es que muy posiblemente exista una convergencia de intereses entre actores nacionales e internacionales para que las inversiones externas se orienten a la expansión de la producción primaria de estos bienes, en vez de dirigirse al desarrollo de nuevas actividades de procesamiento y distribución, excepto en algunas actividades orientadas al mercado regional. Incluso los gobiernos pueden adoptar una posición tolerante frente a ello debido a la particular interacción de los incentivos públicos y privados que Perrone analiza.

En segundo lugar, el trabajo de *Shintaro Hamanaka* y *Aiken Tafgar* permite apreciar la dinámica del comercio inter-regional entre el Este de Asia y América del Sur. Los autores señalan que el aumento del comercio entre las dos regiones no es tan prometedor como parece a primera vista y que América del Sur presenta varias debilidades en su comercio con el Este de Asia. Según Hamanaka y Tafgar el aumento del comercio entre las dos regiones se explica en gran medida por la emergencia de China, y su extraordinaria demanda de importación de un número reducido de productos primarios. En sentido inverso, las exportaciones del Este de Asia a América del Sur, que están basadas principalmente en productos de origen chino, son mucho más diversificadas.

Por último, la contribución de *Enestor Dos Santos* y *Soledad Zignago* analiza el impacto de la expansión de China sobre el comercio de Brasil, mediante el estudio de los flujos de comercio, las ventajas comparativas y la complementariedad comercial entre ambas potencias. El artículo desafía la visión de que la emergencia de China en el escenario internacional traería aparejada una desindustrialización de las exportaciones brasileñas. En tal sentido, Dos Santos y Zignago argumentan que Brasil y China son complementarios en su comercio, a pesar de la competencia que libran en algunos productos manufacturados. Además, según los autores, y a diferencia de lo esperado

por muchos, en los últimos años Brasil pudo aumentar su participación en los mercados de bienes con mayor nivel de calidad y de alta tecnología.

Los contenidos del número se completan con entrevistas a actores involucrados en temas de comercio e inversiones regionales con el objetivo de complementar los artículos y ponencias con una visión más práctica y aplicada de los eventos recientes en la región. Entre otras cuestiones, se consulta a los entrevistados sobre la competitividad de los países suramericanos, sus perspectivas y desafíos principales para el desarrollo sostenible, el papel del sector privado y las principales iniciativas de inversión. Participan de esta sección, *Carlos Cavalcanti*, Director Titular del Departamento de Infraestructura de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP); *André Nassar*, Director General del Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales (ICONE) y *Rosario Santa Gadea*, Secretaria Ejecutiva del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Por último, el número 35 de la *Revista Integración & Comercio* también incluye las habituales secciones de Estadísticas, Reseñas, Notas y Publicaciones destacadas. ♦

COMITÉ EDITORIAL

Revista Integración & Comercio
BID-INTAL



Artículos

LA POLÍTICA COMERCIAL EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES: ¿QUÉ CUESTIONES SE PLANTEAN?*

MICHELE RUTA

Consejero de la División de Investigación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Obtuvo un doctorado en economía en la Universidad de Columbia (2004) y fue becario Marie Curie en el Instituto Universitario Europeo entre 2004 y 2007. Forma parte del cuerpo docente del Instituto de Comercio Mundial, es profesor visitante en la Universidad de Ginebra y miembro de CES-ifo, y se ha desempeñado como profesor visitante en el Banco Central Europeo y en la Universidad de Yale. Se han publicado muchos trabajos suyos, principalmente sobre integración internacional y europea, en diversas revistas con referato, como el Journal of International Economics, el Journal of the European Economic Association y el Journal of Public Economics. Asimismo, ha sido uno de los autores principales del Informe sobre el Comercio Mundial desde el año 2008 y coordinó la edición del año 2010, dedicada al comercio de recursos naturales.

ANTHONY J. VENABLES

Profesor de Economía en la Universidad de Oxford y director del Centro para el Análisis de las Economías Ricas en Recursos de dicha universidad. Es miembro de la Academia Británica y de la Sociedad de Econometría. Entre otras funciones, se ha desempeñado como economista principal del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, profesor de la Escuela de Economía de Londres, director de investigaciones del grupo de investigaciones sobre el comercio del Banco Mundial y asesor del Tesoro del Reino Unido. Ha publicado numerosos trabajos sobre comercio internacional y economía espacial en los que aborda, entre otros temas, el comercio y la competencia imperfecta, la integración económica, las empresas multinacionales y la geografía económica. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade, coescrita con M. Fujita y P. Krugman (MIT Press, 1999) y Multinationals in the World Economy, coescrita con G. Barba Navaretti (Princeton, 2004), son algunas de sus publicaciones.

Los recursos naturales representan el 20% del comercio global de mercancías y poseen varias características distintivas. Tienen precios volátiles, dominan las exportaciones de muchos países y revisten vital importancia para los importadores. Generan grandes rentas cuya distribución depende de los precios mundiales. En la explotación y la producción de los recursos extractivos, suele ser necesaria la participación de corporaciones multinacionales en relaciones contractuales y fiscales con los gobiernos nacionales. Si bien existen incentivos muy importantes para aplicar políticas activas, como éstas suelen adoptar la forma de restricciones a la exportación y de impuestos nacionales, se encuentran en gran medida al margen de las disciplinas de la OMC. En el presente trabajo se analizan los incentivos y los mecanismos de los que se valen los gobiernos a fin de poder utilizar las políticas para modificar sus términos de intercambio internacionales, redistribuir las rentas en la economía nacional y promover la industria de procesamiento de recursos naturales. Se plantea que el equilibrio de las políticas es ineficiente y da lugar a una gran dispersión de los

* El presente trabajo está basado en Ruta y Venables (2012). Todas las opiniones expresadas en él corresponden a los autores, quienes agradecen al Comité Editorial por sus valiosos comentarios.

precios internacionales, hecho que se pone de manifiesto en, por ejemplo, los subsidios e impuestos aplicables a los combustibles y las restricciones a la exportación de alimentos. Es necesario que las restricciones a la exportación estén amparadas por las disciplinas de la OMC así como que los países recurran a acuerdos internacionales para complementar los tratados bilaterales de inversión con el fin de crear un entorno que propicie mayores niveles de inversión en el sector.

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales representan el 20% del comercio mundial de mercancías.¹ El comercio de recursos naturales es esencial para los países productores así como para abastecer de insumos para la producción a las economías de recursos escasos. En relación con los ingresos de exportación, muchos de los países productores registran una dependencia excesiva de los recursos naturales: en veintiuno de esos países constituyen más del 80% de las exportaciones, y en el caso de nueve de ellos representan más del 50% del Producto Interno Bruto (PIB) (FMI, 2007). Para los países que los importan, el comercio de recursos naturales es vital ya que no disponen de una oferta nacional de esos insumos esenciales para la producción. La economía mundial en su conjunto se ve enormemente afectada por el comercio de recursos naturales, puesto que el precio de los productos básicos influye en los resultados macroeconómicos.

Los recursos naturales tienen muchas características distintivas que configuran el comercio y las políticas comerciales del sector. Dada su distribución geográfica desigual, la producción está muy concentrada en algunos países, lo que repercute de manera significativa en sus perspectivas de crecimiento y desarrollo. Los precios de los recursos son notoriamente volátiles, con implicaciones tanto para los importadores como para los exportadores. En general, los recursos no renovables generan grandes rentas cuya distribución internacional depende de los precios mundiales, los que a su vez se ven influidos por las políticas de los países exportadores e importadores. En el plano nacional, se adoptan políticas para manipular los precios como un mecanismo para distribuir los ingresos e influir en la ubicación de los sectores que utilizan los recursos. Es

más, debido a los altos niveles de tecnología y capital necesarios para la producción, suele intervenir la Inversión Extranjera Directa (IED); el hecho de que los recursos del subsuelo, por lo general, son propiedad del Estado implica relaciones complejas entre los gobiernos nacionales y las empresas extranjeras.

En este trabajo se postula que estas características del comercio de recursos naturales, sumadas al hecho de que muchas de las políticas comerciales del sector están al margen de las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), dan lugar a resultados ineficientes. Es necesario prestar mayor atención a estas cuestiones y reflexionar más sobre cómo reformar la política comercial y las instituciones. Asimismo, se presenta un breve examen de la bibliografía sobre el comercio de recursos y la política comercial. El documento está organizado de la siguiente manera: en la próxima sección se pasa revista a algunos hechos sucintos importantes del comercio de recursos naturales; las dos siguientes abordan, respectivamente, la política comercial y los contratos a largo plazo en los sectores que utilizan recursos naturales, y ponen de relieve ineficiencias y reformas de política.

EL COMERCIO DE RECURSOS: VOLÚMENES Y PRECIOS

Durante el siglo pasado, el comercio de recursos tuvo una expansión prolongada en el tiempo como consecuencia de la industrialización, el crecimiento de la población, el descenso de los costos de transporte y el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos naturales. En los diez años que precedieron a la crisis financiera global, el valor en dólares de las exportaciones mundiales de recursos naturales aumentó más de seis veces debido tanto al incremento de los precios como a los mayores volúmenes importados, sobre todo por países emergentes como China (con un aumento anual promedio del 30% entre 2000 y

¹ Nuestro análisis y los datos se centrarán en los recursos no renovables; cuando corresponda, se hará referencia explícita a la agricultura y otros recursos renovables.

2008), India (25%), Singapur (22%) y Corea (17%). Los mayores exportadores son Rusia, Arabia Saudita, Canadá y Estados Unidos, mientras que otros países de América están rezagados en valores absolutos pero son más dependientes en términos de la participación de esas exportaciones en sus economías.

La posición dominante de los recursos naturales en la economía constituye un problema para muchos países. En el **Cuadro 1** se presentan datos de las economías del continente americano que más dependen de los recursos. Puede observarse un alto nivel de dependencia, pues las industrias extractivas representan más de la mitad de las exportaciones de cinco países, y más de un tercio de los ingresos fiscales de seis de ellos. (A modo de comparación, los recursos naturales representan el 74%, 73% y 70% en Medio Oriente, África y Rusia, respectivamente).

Los beneficios potenciales del comercio son evidentes, puesto que el sector de los recursos es quizás el más susceptible a la aplicación directa de las teorías basadas en las dotaciones (véase, por

ejemplo, Kemp y Long, 1984). No obstante, existen muchos motivos de preocupación. Varios autores analizan la interacción entre el comercio de recursos y las imperfecciones de las economías nacionales, sobre todo la inseguridad en torno a los derechos de propiedad. Según esta perspectiva, el comercio puede acelerar el agotamiento de los recursos, a menos que se adopten medidas destinadas a mejorar su gestión para contrarrestarlo (Copeland y Taylor, 2009). Los problemas vinculados al papel preponderante que desempeñan los recursos en muchas economías se examinan ampliamente en la bibliografía sobre la “maldición de los recursos naturales” (véase en van der Ploeg y Venables, 2012, un estudio reciente). Entre ellos se encuentran el fenómeno del “mal holandés”, que entraña una apreciación del tipo de cambio que perjudica a otros sectores de mercancías transables, el efecto corrosivo que la disponibilidad de grandes rentas puede tener en las instituciones y la gobernanza de algunos países, y las dificultades generadas por el alto nivel de volatilidad de los precios de los recursos y de los ingresos derivados de ellos.

Cuadro 1

DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	México	Perú	Trinidad y Tobago	Venezuela
Industrias extractivas - Renta <i>per capita</i> (en US\$ de 2008)	607	2.151	695	1.268	n.a. *	1.068	532	11.484	3.471
Industrias extractivas - Exportaciones: % de las exportaciones totales (2007-2009)	63,5	55,7	23,9	55,0*	42,0*	15,8	32,9	87,0	81,2
Industrias extractivas - Ingresos públicos: % de los ingresos totales (2007-2009)	70,0	22,7**	n.a.	49,0	27,0*	35,6	25,0	57,8	46,3

Notas: * FMI (2012), valores promedios del período 2006-2010. ** Arellano (2011) estima que las industrias extractivas dieron cuenta del 46% de los ingresos públicos en el año 2007. Los datos consignados en el cuadro fueron extraídos de consultas del Artículo IV realizadas por el FMI. FMI (2010) indica que, hacia el apogeo del *boom* de los recursos de 2007, la participación de CODELCO en los ingresos públicos fue del 17,8% y la de otros impuestos “relacionados con la minería” fue del 14,1%. Estos porcentajes cayeron al 12,6% y 7,8%, respectivamente, en 2010.

Fuentes: Barma *et al.* (2012), FMI (2010), FMI (2012), Arellano (2011).

Una cuestión que suscita especial inquietud es la volatilidad de los precios de los recursos, que han alcanzado niveles sin precedentes en los últimos años. Por ejemplo, los precios de los combustibles subieron un 234% entre 2003 y 2008, mientras que los de los productos de la minería y los alimentos aumentaron un 178% y 120%, respectivamente. El impacto asimétrico que la fluctuación de los precios tiene en distintos países acarrea consecuencias especialmente graves. Son muchas las causas que pueden provocar esa volatilidad. Una baja elasticidad de los precios implica que los *shocks* relativamente menores de la oferta y la demanda pueden dar lugar a grandes variaciones de los precios. Hamilton (2008, 2009) estima que la elasticidad-precio a corto plazo de la demanda de petróleo oscila entre 0,05 y 0,3, mientras que la elasticidad a largo plazo es de entre 0,2 y 0,9. En lo que respecta a la oferta, la situación del mercado se complica por diversos factores: el poder monopólico de los proveedores, el carácter no renovable de los recursos y los largos plazos de ejecución de obras para ampliar la capacidad. En el caso de los recursos no renovables que generan grandes rentas, el precio a largo plazo no se basa en ninguna noción relativa a los costos marginales a largo plazo. Una causa muy controvertida de la inestabilidad de los precios es la especulación de los mercados de futuros, si bien las operaciones que se realizan en estos mercados incrementan los precios en los mercados al contado sólo si el producto básico en cuestión se retiene para ser entregado en el futuro en lugar de venderse de inmediato. Los cambios en el volumen de las existencias son sensibles a las expectativas de los operadores financieros. Por ejemplo, si se prevé que un *shock* positivo de la demanda será breve, el ajuste de las existencias reducirá la varianza de los precios, ya que las existencias disminuyen para satisfacer la demanda. En cambio, si se considera que ese aumento repentino y transitorio de la demanda supondrá un *shock* de su tasa de crecimiento, el ajuste de las existencias intensificará el *shock* ya que se constituyen existencias a fin de desplazar la oferta hacia el futuro (Dvir y Rogoff, 2009).

En síntesis, son muchas las razones para esperar un alto grado de volatilidad en los precios de los recursos. Sin embargo, está surgiendo un consenso (Kilian y Murphy, 2011 y Allsopp y Fattouh, 2011) en torno a que las alzas de los precios de los últimos años no se deben principalmente a la especulación, sino que obedecen a *shocks* de los factores económicos fundamentales, sumadas a las bajas elasticidades de la oferta y la

demanda y a algunas respuestas de política nacionales (véase, más adelante, EQUILIBRIO DE LA POLÍTICA COMERCIAL).

POLÍTICA COMERCIAL: MOTIVOS Y RESULTADOS

El comercio de recursos naturales se encuentra en gran medida fuera del radio de acción de la OMC y al margen de sus disciplinas. Esto se debe a varias razones. En primer lugar, la OMC se centra en la política comercial en lo concerniente a las importaciones, mientras que la mayor parte de las restricciones relacionadas con los recursos naturales se aplican a su exportación. Por ejemplo, los aranceles de importación están consolidados a los tipos acordados en las listas de compromisos de los países, pero, en general, las exportaciones no enfrentan ese tipo de restricciones (con la excepción de los protocolos de adhesión de algunos miembros nuevos, como China). Además, en virtud de la distribución geográfica desigual de los recursos naturales, algunos países exportan un porcentaje muy alto de su producción y otros importan la totalidad de los recursos que consumen. En estas circunstancias, los impuestos aplicables al comercio y los impuestos nacionales son, en esencia, iguales; paradójicamente, el mismo hecho de que los recursos naturales sean objeto de un intercambio tan intenso los coloca al margen de las disciplinas comerciales.

Hay dos tipos de motivaciones que promueven una política comercial activa: los que buscan modificar los precios mundiales y los términos de intercambio (el argumento del “arancel óptimo”) y los que persiguen modificar los precios relativos en una economía con el fin de distribuir los ingresos, modificar los incentivos y estimular la actividad en los sectores protegidos de la economía. El resto de esta sección está organizado en torno a esas dos motivaciones.

LAS RESTRICCIONES COMERCIALES, LOS CÁRTELES Y LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

Para un productor de envergadura considerable -o un cártel de productores-, los impuestos a la exportación (o las restricciones cuantitativas equivalentes) pueden incrementar el precio mundial de una mercancía y, por consiguiente, redistribuir la renta hacia el país productor. Muchos cárteles de productos primarios han intentado manipular de esa manera los términos

de intercambio, y en la mayoría de los casos fracasaron (véanse Teece *et al.*, 1993 y Radetzki, 2008).

El cártel de recursos naturales más estudiado es la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero no se ha logrado mucho consenso acerca de su impacto. Existen numerosos estudios econométricos sobre el tema, aunque se han visto dificultados por el hecho de que es probable que la influencia de la OPEP haya fluctuado con el tiempo así como por la falta de datos sobre variables clave, como los costos. Hay dos tipos de estudios econométricos: los que estiman el impacto de la OPEP en los precios y los que analizan otros aspectos del accionar del cártel. Los primeros estudios sobre los precios encontraron pruebas de prácticas colusorias, sobre todo en el período anterior a 1983 (véase Griffin, 1985), si bien no se constató una gran influencia en períodos posteriores. En un estudio reciente (Almoguera *et al.*, 2011), se identifican los períodos en los que la OPEP tuvo un comportamiento colusorio y aquellos en los que no (utilizando una medida basada en la comparación de los contingentes y los resultados reales así como una medida que se vale de puntos de ruptura estimados con análisis econométricos). Se observa colusión en aproximadamente un tercio de los períodos; además, durante los períodos colusorios los precios son considerablemente más altos (con un incremento previsto del 69% respecto de las épocas en las que no hay colusión) y la producción de la OPEP es más baja (un 11%). Se estima que su comportamiento es compatible con una competencia tipo Cournot con un grupo periférico competitivo, por lo que es mucho menos colusorio que una cartelización total. Existe un abordaje econométrico alternativo que analiza otros aspectos del comportamiento, tales como si existe una correlación entre los cambios de la producción en diferentes países, lo que constituye un indicador de colusión. Smith (2005) llega a la conclusión de que *“la OPEP es mucho más que un oligopolio poco cooperativo, pero menos que un cártel sin fricciones (es decir, un monopolio multiplanta)”*. Es preciso evaluar los estudios econométricos conjuntamente con los comentarios de especialistas en esta industria. En opinión de Smith (2009), la OPEP no ha logrado reducir la producción de los pozos petroleros existentes, salvo en el período comprendido entre 1973 y 1975 (e, involuntariamente, con posterioridad a la revolución iraní de 1979). En cambio, sí ha conseguido restringir el crecimiento de la capacidad y la explotación de nuevos yacimientos petrolíferos, con lo que contribuyó a los

altos precios actuales y a una situación en la que el petróleo de altos costos de extracción de países que no integran la OPEP está comenzando a reemplazar el petróleo de bajos costos de extracción de las reservas no explotadas de la OPEP.

En lo atinente a los recursos no renovables, como el petróleo, las políticas que modifican los términos de intercambio internacionales en el corto plazo también pueden ir de la mano de cambios en los términos de intercambio intertemporales. Como se trata de un recurso no renovable, cuanto menos se extraiga hoy, más se extraerá en una fecha futura; por lo tanto, es probable que los precios más altos de la actualidad entrañen precios más bajos en el futuro. Hotelling (1931) ofrece un modelo de referencia para esta perspectiva, según el cual el equilibrio de los productores que no son formadores de precios y maximizan los beneficios se alcanza cuando la renta por unidad de recurso extraída (el precio menos el costo de extracción de la unidad) aumenta al mismo ritmo que la tasa de interés. Esta condición se da por el hecho de que a los productores debe resultarles indiferente si sus utilidades derivan del recurso que dejan sin explotar (el aumento esperado en el valor del recurso) o de otros activos. Si bien la tasa de interés determina la *modificación* del precio, el *nivel* de la trayectoria del precio debe ser tal que la demanda acumulada del recurso dé lugar a su agotamiento total en el futuro.² Siguiendo este argumento, reemplazar el comportamiento de seguir el precio fijado por otros por un cártel que tenga poder de mercado conlleva reemplazar el precio por el ingreso marginal. Si la demanda es isoelástica y el poder del cártel es constante, el ingreso marginal es una proporción constante del precio, de modo que la trayectoria de extracción seguida por el cártel es idéntica a la de la competencia perfecta. Por consiguiente, el uso óptimo del poder del cártel no tiene ninguna incidencia; el valor de los precios más altos de la actualidad queda exactamente compensado por el valor actual de los precios más bajos del futuro. Si la relación ingreso marginal-precio se modifica con el tiempo, el cártel maximiza sus utilidades al restringir la oferta en períodos en los que la elasticidad de la demanda es

² Aunque se plantee que el cártel desea comprometerse a disminuir la oferta en cualquier fecha, no resulta creíble. Las decisiones de maximizar las utilidades en fechas futuras indican que, efectivamente, el recurso se agotará por completo.

relativamente baja, por ejemplo cuando el cártel tiene una gran participación en el mercado o cuando la disponibilidad de productos sustitutos es escasa. Esto lleva a presuponer que un cártel recién creado incrementará los precios al desplazar la producción hacia el futuro. Estos argumentos se vuelven menos claros cuando se incorporan al análisis otros factores, tales como el descubrimiento de nuevas fuentes de suministro, el desarrollo de productos sustitutos y los intereses contrapuestos de los integrantes del cártel. Sin embargo, sigue siendo válido el hecho fundamental de que las restricciones de la oferta total de un recurso determinan el nivel de la trayectoria del precio, por lo que los intentos de manipular el precio pueden tener efectos en el corto plazo, pero es probable que su incidencia en los precios promedio en el largo plazo sea escasa.

Ahora bien, si los exportadores tienen la capacidad de manipular los precios mundiales y los términos de intercambio, y tal vez el incentivo para hacerlo, ¿qué ocurre de lado de los importadores? En general, los aranceles aplicados a la importación de recursos naturales son extremadamente bajos, pero en los países cuya producción interna es escasa o nula, un impuesto nacional equivale a un arancel de importación. Esto significa que es posible alcanzar los objetivos de la política comercial sin recurrir a los aranceles de importación y, por ende, sin someterse a las disciplinas de la OMC. Los aranceles de importación son bajos, pero los impuestos nacionales aplicables a algunos recursos importados son elevados. Los gravámenes nacionales a los combustibles y los hidrocarburos suelen ser extremadamente altos, muy superiores a la suma de los impuestos y los aranceles que se aplican en otros sectores de productos transables. En muchas de las economías europeas, los impuestos constituyen más de la mitad del precio al consumidor de la gasolina (datos de 2009 extraídos de Allsopp y Fattouh, 2011). Desde luego, son muchas las razones que llevan a imponer estos altos gravámenes, entre las que se encuentran la congestión vehicular, las externalidades ambientales y la importancia del combustible como fuente de ingresos públicos (en razón de lo fácil que resulta recaudar estos impuestos y de la baja elasticidad-precio de la demanda). De todas maneras, el argumento de los términos de intercambio puede ser uno de los factores que influyen en estas altas tasas impositivas. Dada la baja elasticidad de la oferta de hidrocarburos, si los importadores de petróleo aumentan los impuestos en forma concertada, el incremento recaerá casi en

su totalidad sobre los productores de petróleo. En consecuencia, la distribución internacional de la renta se ve determinada por los importadores, que controlan la demanda, así como por los exportadores, que controlan la oferta.

PRECIOS, INCENTIVOS Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL PLANO NACIONAL

Política comercial y protección de la industria

El segundo efecto de la política comercial es la modificación de los precios relativos en la economía nacional, lo que puede utilizarse para la protección o el establecimiento de sectores industriales. La protección de la industria a través de la sustitución de las importaciones es uno de los principales motivos por los que se aplican aranceles de importación, además de una de las razones por las que las normas de la OMC se centran en los aranceles de importación y no en los gravámenes aplicados a las exportaciones. Sin embargo, los depósitos de recursos naturales no pueden trasladarse de un país a otro, de manera que los argumentos del desplazamiento de la producción no son válidos para el sector de los recursos. En cambio, sí lo son para las fases posteriores del proceso de producción de recursos naturales, dado que pueden realizarse en otro país. En este caso, el instrumento de política que se aplica es un impuesto a las exportaciones de un recurso, lo que hace bajar el precio interno del recurso y, por consiguiente, estimula la actividad en los sectores nacionales que lo utilizan como insumo. Así, la política de exportación genera un efecto de reubicación de la producción, análogo al que produce la sustitución de las importaciones como mecanismo de protección en el caso de otras mercancías. Si bien pueden esgrimirse argumentos subóptimos, como la necesidad de proteger a las industrias incipientes y de diversificar las exportaciones de las economías ricas en recursos u otros argumentos estratégicos (como el de las tierras raras) para justificar el uso de esa estrategia, existen varias falencias (Piermartini, 2004). Al igual que todos los demás tipos de subsidios, los gravámenes a la exportación pueden fomentar el desarrollo de industrias ineficientes. Más aún, al reemplazar la demanda extranjera por la nacional, el efecto de los impuestos a la exportación en el agotamiento de un recurso es ambiguo. Por ejemplo, la imposición de elevados gravámenes a los productos forestales dio lugar al crecimiento de industrias que utilizaban la madera de

modo ineficiente y que probablemente contribuyeron a la sobreexplotación de los bosques de Indonesia en la década de los años noventa (OMC, 2010).

Si bien el uso de los impuestos a la exportación está muy difundido, la eficacia de estos instrumentos para estimular el desarrollo de actividades de mayor valor agregado puede verse limitada por varios factores. Si la demanda del producto primario es altamente inelástica, por ejemplo debido a una capacidad reducida de la industria transformadora, la caída del precio interno del recurso tendrá escasa repercusión en el desarrollo de actividades de elaboración avanzada. Un segundo reparo es que cuando los precios internos de los productos básicos son bajos, constituyen un desincentivo para la mejora de la tecnología en los sectores de procesamiento, lo que puede perjudicar la competitividad de la industria en el largo plazo. Hay pruebas empíricas que indican que estas preocupaciones pueden ser pertinentes en la práctica. Hudson y Ethridge (1999) estudian el efecto que tuvieron los impuestos aplicados a las exportaciones de algodón en rama en Pakistán entre 1988 y 1995 en el desarrollo de la industria productora de hilados de algodón. Los resultados de sus simulaciones demuestran que aunque esa política fue efectiva para reducir las exportaciones del producto primario, la consiguiente caída del precio interno del algodón en rama no estimuló demasiado la expansión de la industria procesadora. En un estudio sobre las restricciones a la exportación de troncos aplicadas en Indonesia y el desarrollo de su industria de madera contrachapada, se plantean interrogantes similares sobre la eficacia de la política de exportación como mecanismo para la reubicación de la producción de bienes elaborados (Thee, 2009). Por lo tanto, es probable que el frecuente recurso a tales medidas obedezca más a su facilidad de aplicación, comparada con la de otros instrumentos, que a su efectividad como herramientas para el desarrollo.

Así como los exportadores de recursos pueden tratar de atraer industrias transformadoras gravando las exportaciones de recursos, los importadores pueden hacerlo brindando protección arancelaria a los sectores que utilizan los recursos. El fenómeno de ofrecer mayor protección a los recursos procesados que a los recursos en bruto se conoce como progresividad arancelaria. Si bien los tipos arancelarios nominales son bajos, los tipos que se aplican a los productos procesados suelen ser dos veces superiores a los que se aplican a las materias primas. Por ejemplo, los productos forestales

en bruto están sujetos a un tipo arancelario promedio del 0,57% cuando ingresan en países desarrollados, mientras que a los productos forestales elaborados se les impone un arancel del 1,91%. Además, los sectores en los que la progresividad arancelaria es considerable suelen ser aquellos que utilizan una gran proporción de recursos como insumos para su producción bruta (y agregan poco valor), de modo que los tipos efectivos de protección son altos pese a que los tipos nominales sean bajos. Son varias las razones por las que la progresividad arancelaria es importante en los países desarrollados. En primer lugar, según palabras de Corden (1966, p. 229), *"los aranceles que tienen una estructura progresiva hacen que el comercio adquiera un sesgo a favor de las materias primas antes que de los bienes elaborados"*. En segundo lugar, las economías avanzadas representan el mercado más grande para los países en desarrollo ricos en recursos. Por consiguiente, la progresividad arancelaria reduce la posibilidad de que estos últimos diversifiquen su base de exportaciones.

Política comercial, ingresos públicos y distribución de la renta

Los recursos naturales son una importante fuente de ingresos públicos, tal como se indica en el [Cuadro 1](#). Se emplean diversos instrumentos para recaudarlos, entre los que se encuentran el hecho de que el gobierno sea el propietario directo de la producción de recursos así como regímenes impositivos que contemplan cánones, contratos de participación en la producción e impuestos sobre las sociedades comerciales. Ahora bien, ¿qué papel desempeñan los impuestos aplicables al comercio en el aumento de los ingresos públicos de una economía rica en recursos?

El primer aspecto que cabe destacar es que los impuestos aplicables al comercio (que son distintos para los operadores económicos nacionales y los extranjeros) son por lo general ineficientes, y los impuestos a la exportación hacen que el precio interno de un recurso sea inferior a su precio internacional. Una circunstancia que los justifica se da cuando, por alguna razón, no se dispone de otros gravámenes. Por ejemplo, en el caso de la agricultura, puede resultar difícil, desde el punto de vista práctico o político, aplicar impuestos a la tierra (la política óptima), en cuyo caso los gobiernos pueden recurrir a los gravámenes a la exportación como política subóptima para asegurar

que las rentas recaigan sobre el sector público y no sobre los propietarios particulares de la tierra. Los impuestos a la exportación de productos agropecuarios se han utilizado mucho para incrementar los ingresos. El efecto distorsivo ha sido descomunal, como lo ilustra la experiencia de las entidades de comercialización africanas (Jones, 1987). En Argentina, los impuestos a la exportación de productos agropecuarios también han tenido una repercusión negativa considerable en la producción (Nogués, 2008).

El segundo aspecto se refiere al equilibrio general del impacto de la política comercial en las economías que dependen de los recursos. Para entender este argumento, supongamos que el gobierno es el productor y propietario de un recurso y que toda la producción se exporta a un precio internacional fijo. Es evidente que en este caso la aplicación de un impuesto a las exportaciones no trae aparejado ningún aumento de los ingresos (netos); se trata, simplemente, de una parte del gobierno que grava a otra. ¿Y qué sucede si se aplica un arancel de importación? Si el recurso natural es la única fuente de ingresos procedentes de las exportaciones, la imposición de un arancel de importación tampoco supone incremento alguno de los ingresos (netos). Los aranceles de importación son equivalentes a los impuestos aplicables a las exportaciones (característica que se conoce como “simetría de Lerner”) porque, en condiciones de equilibrio, una reducción de las importaciones siempre conlleva una disminución de las exportaciones. Como consecuencia lógica, en la situación ya descrita, habida cuenta de que el impuesto a la exportación no tiene ningún efecto real, un arancel de importación tampoco lo tendrá. La aplicación de un arancel hace que los ingresos se contabilicen en la cuenta gubernamental de impuestos aplicables al comercio, pero da lugar a un incremento del precio interno que erosiona en la misma proporción el valor real de los ingresos que el gobierno obtiene de los recursos. (Véase en Collier y Venables, 2010, una exposición más precisa y general). Los gobiernos de las economías que dependen de los recursos suelen sentir la presión de tener que diversificar su base de ingresos estableciendo bases imponibles alternativas, entre ellas los impuestos al comercio. Sin embargo, según el argumento antes descrito, ésta puede ser una política mal enfocada y, en las economías exportadoras de recursos, valerse de los impuestos al comercio para recaudar más ingresos puede tener una justificación débil. Los ingresos procedentes de los gravámenes al comercio son ilusorios, ya que simplemente se trata de que los ingresos reales se contabilicen en otras cuentas del gobierno.

Un último aspecto se relaciona con el efecto que tienen los impuestos al comercio cuando se busca mantener bajos los precios para los consumidores finales internos del recurso. El ejemplo más claro son los impuestos a las exportaciones de combustibles, que equivalen a subsidiar los combustibles puesto que reducen el precio nacional respecto del precio internacional. Son costosos para la economía y dan lugar a ineficiencias de magnitud muy considerable; no obstante, el argumento de economía política que justifica que los países exportadores de petróleo recurran a ese tipo de políticas puede ser sólido, sobre todo en aquellas sociedades cuyos ciudadanos no perciben ningún otro beneficio de la abundancia de tales recursos. Se ha estimado que la magnitud de esos subsidios al petróleo es de alrededor de US\$ 250 mil millones por año (Coady *et al.*, 2010). Coady *et al.* señalan que los “subsidios con impuestos incluidos”, calculados como el subsidio respecto de una situación en la que se aplica un impuesto a la gasolina de 30 centavos de dólar el litro, equivalen a US\$ 720 mil millones por año o al 1,0% del PIB mundial. También se han utilizado a menudo las restricciones a la exportación -incluidos los impuestos a la exportación, las prohibiciones y los contingentes- para mantener bajo el precio de los alimentos, sobre todo en respuesta a un repunte de los precios mundiales (véanse, entre otros, Bouet y Laborde, 2010; Anderson y Martin, 2011 y Headley, 2011). En el período comprendido entre 2008 y 2010, se implementaron aproximadamente 85 nuevas restricciones en ese sector, que afectaron una proporción significativa del comercio internacional. En el caso de alimentos básicos como el trigo y el arroz, la proporción del comercio mundial sujeta a restricciones a la exportación ascendió al 14% y 35%, respectivamente (Giordani *et al.*, 2012). Aunque la intención de los gobiernos bien puede ser compensar así las pérdidas que experimentan los consumidores cuando los precios mundiales de los alimentos suben y exhiben una tendencia alcista, las restricciones a la exportación suelen no ser efectivas para aislar los mercados nacionales (Ivanic *et al.*, 2011), y han desempeñado un papel importante en la exacerbación de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos.

EQUILIBRIO DE LA POLÍTICA COMERCIAL

En las subsecciones anteriores se mostró que hay una serie de motivos por los cuales tanto los exportadores como los importadores de recursos naturales se valen de la política comercial para restringir el comercio. En el caso de los países exportadores, los impuestos

o las restricciones a la exportación tienden a elevar el precio internacional y a reducir el precio interno de un recurso, mientras que en el de los países importadores, los impuestos al comercio o los gravámenes nacionales tienden a reducir el precio internacional y elevar el precio interno. En ambas situaciones, el intercambio comercial disminuye: si el precio interno es más bajo, se reduce la oferta de los exportadores y, si es más alto, se reduce la demanda de los importadores. Se trata de un juego de suma negativa del tipo que la OMC busca expresamente impedir en la mayoría de los sectores. Pero los instrumentos que se usan en el sector de los recursos naturales son las restricciones a la exportación y la política impositiva nacional, de modo que quedan al margen de las disciplinas de la OMC.

Resulta difícil estimar la magnitud de las ineficiencias que todo ello entraña, pero hay indicadores de que son grandes. Un contexto son los mercados de alimentos en los que, en respuesta a una suba de los precios, los exportadores han recurrido a las restricciones a la exportación con el fin de mantener bajos los precios para los consumidores internos. Sin embargo, precisamente a causa de esas restricciones, los precios internacionales suben todavía más. En respuesta a ello, los exportadores imponen restricciones aún mayores, lo que, a su vez, exacerba la situación y genera un círculo vicioso. Giordani *et al.* (2012) señalan que, si los exportadores se hubieran abstenido de aplicar restricciones, los precios de los alimentos habrían sido, en promedio, 13% más bajos en el período comprendido entre 2008 y 2010.

Otro contexto es el del mercado de los combustibles. La variación entre países de la valoración marginal de los consumidores de gasolina es superior a 2:1 en la OCDE y mayor que 4:1 si se incluyen a algunos productores de petróleo (por ejemplo, Malasia e Indonesia). Hay cálculos aproximados que indican que la dispersión de los precios de los combustibles genera una pérdida de peso muerto que podría superar el 20% del valor del consumo. El orden de magnitud de estas cifras es mayor que las diferencias de los precios relativos en razón de los aranceles que se aplican a los productos manufacturados.

Tal como ocurre con el proceso de progresividad arancelaria negativa, debería ser posible alcanzar un acuerdo que beneficie a todas las partes en virtud del cual se contraiga la política comercial de manera tal que la distribución de la renta no se vea afectada y, a la vez, las pérdidas de eficiencia disminuyan. Para

ello, es preciso que tanto los importadores como los exportadores adopten una serie de medidas. Sin embargo, la naturaleza asimétrica de los acuerdos de la OMC (entre la política de exportación y de importación y entre las medidas nacionales y las comerciales), limita la capacidad de los países para evitar las ineficiencias del comercio de recursos naturales. Por ejemplo, si bien los países pueden comprometerse a reducir la progresividad arancelaria a través de las consolidaciones arancelarias en el marco de la OMC, los impuestos a las exportaciones no pueden negociarse. De la misma manera, al haber una serie de instrumentos comerciales y nacionales que pueden provocar efectos muy similares en los sectores de los recursos naturales, no basta con reglamentar sólo una de esas medidas equivalentes para lograr que el comercio de recursos esté libre de distorsiones. En consecuencia, uno de los elementos esenciales para mejorar la eficiencia del comercio internacional de recursos naturales es profundizar la reglamentación de las medidas aplicadas a las exportaciones y las medidas nacionales en el seno de la OMC.

LOS CONTRATOS A LARGO PLAZO Y EL COMERCIO DE RECURSOS

Con frecuencia, la extracción de recursos naturales se realiza al amparo de contratos a largo plazo entre los gobiernos de las economías ricas en recursos y el sector privado, a menudo representado por empresas multinacionales. Estas inversiones tienen características muy distintas de las de la IED en otros sectores. Una de ellas es que el gobierno desempeña un papel protagónico, ya que por lo general es el dueño de los recursos del subsuelo. Hay una gran variedad de contratos para la extracción de esos recursos, que van desde los contratos de servicios (el inversor recibe una comisión por cada unidad de recurso extraída) y los contratos de participación en la producción (el gobierno y el inversor se reparten la producción) hasta regímenes de cánones e impuestos sobre la renta que contemplan el pago de un impuesto sobre la producción (un canon) y las utilidades empresariales, en ocasiones a un tipo impositivo específico para el sector. La segunda característica distintiva es que los proyectos suelen ser de largo aliento y demandan grandes inversiones iniciales que son irreversibles: no es posible trasladar una mina o un pozo petrolero a otro lugar en caso de que el proyecto fracase. Asimismo, los proyectos entrañan un alto grado de

incertidumbre respecto de la geología, la tecnología, los precios y el riesgo político. Estas características pueden dar origen a dos grandes tipos de ineficiencias, una relacionada con la atracción de inversores y la otra, con la concesión de licencias a éstos.

La combinación de grandes inversiones irre recuperables y el hecho de celebrar un contrato con un Estado soberano da lugar al grave problema del oportunismo: los inversores no tienen la certeza de que el gobierno no modificará las reglas del juego una vez que hayan realizado las inversiones. Se trata de un serio desincentivo para la inversión, y todas las partes saldrían beneficiadas si el gobierno pudiese comprometerse a no cambiar las reglas. Sin embargo, debido a la probabilidad de que surjan presiones políticas en el futuro, es difícil lograr compromisos creíbles. Por otra parte, aun cuando haya empresarios dispuestos a invertir, resta resolver el problema de cómo adjudicar los contratos y las licencias a los inversores que presentan ofertas. Aunque es posible realizar adjudicaciones transparentes, por ejemplo a través de subastas, el alto grado de incertidumbre reduce la disposición a pagar de los inversores reacios a correr riesgos y, por consiguiente, baja los precios que pueden recibir los gobiernos. En la práctica, las adjudicaciones suelen hacerse mediante un proceso discrecional y poco transparente, por lo que es probable que no se elija al inversor más eficiente ni al que ofrece los mejores beneficios para la sociedad.

Tal como sucede con el problema de la credibilidad en la fijación de los aranceles, es posible atenuar el problema del oportunismo en el comercio de recursos si los países tienen acceso a una tecnología de compromiso, como la internacionalización del cumplimiento de los contratos. El sistema actual para hacer respetar los contratos (es decir, los tratados bilaterales de inversión, el recurso a tribunales extranjeros y los mecanismos de arbitraje) tiene dos importantes falencias. En primer lugar, existen asimetrías en lo que respecta al poder de negociación, lo que con frecuencia da lugar a que los países ricos en recursos reciban menores ganancias (Guzmán, 1998). En segundo lugar, la credibilidad del sistema de arbitraje determina hasta dónde habrá de resolverse el problema del oportunismo. Una solución posible consiste en dar un papel más protagónico a la OMC en lo que respecta a hacer cumplir los contratos de extracción de recursos, de modo que los gobiernos tengan a su disposición mecanismos para comprometerse a respetar las condiciones fiscales y contractuales (Collier y Venables, 2010).

El proceso de adjudicación de derechos de extracción de recursos debería basarse en los principios de apertura, transparencia y no discriminación. A fin de que la adjudicación de los contratos sea eficiente, es necesario contar con un proceso similar al principio de la Nación Más Favorecida (NMF) de la OMC para evitar el trato discriminatorio. La necesidad de combatir la corrupción en los contratos internacionales es ampliamente reconocida, pero sólo se ha abordado de manera *ad hoc* (la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y la legislación para la represión del cohecho que rige en todos los países de la OCDE son dos ejemplos). Sin embargo, se necesita un enfoque internacional más sistemático. Por ejemplo, la observancia de la legislación contra la corrupción de la OCDE también podría constituir un requisito para ser miembro de la OMC.

COMENTARIOS FINALES

El comercio de recursos naturales recibe poca atención en la bibliografía académica que refleja las tendencias predominantes en la esfera del comercio y tampoco tiene gran cabida en los procesos formales de la OMC. No obstante, hay buenas razones para pensar que la política comercial del sector se utiliza de manera muy distorsiva y que existen ineficiencias muy importantes vinculadas a la atracción de inversiones y a la adjudicación de las licencias de exploración y producción. Tal como sucede con otros aspectos de la política comercial, se necesita una coordinación internacional de políticas para poner fin a tales ineficiencias. Existen razones que justifican la incorporación de la política de exportación en las disciplinas de la OMC, y el recurso a la OMC y otros organismos internacionales con el fin de disponer de tecnologías de compromiso transparentes y sólidas para beneficio de los países que buscan atraer inversiones en los sectores vinculados a los recursos naturales. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). 2009. *Energy Prices and Taxes*. Viena.
- ALLSOPP, C. Y B. FATTOUH. 2011. "Oil and international energy", en: *Oxford Review of Economic Policy*, 27:33-67.
- ALMOGUERA, P.; C. DOUGLAS Y A. HERRERA. 2011. "Testing for the cartel in OPEC; non-cooperative collusion or just non-cooperative?", en: *Oxford Review of Economic Policy*, 27:33-67.
- ANDERSON, K. Y W. MARTIN. 2011. "Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms". Policy Research Working Paper N° 5645. Banco Mundial.
- ARELLANO, J. P. 2011. "El Cobre como palanca de desarrollo para Chile". Trabajo no publicado.
- BARMA, N. H.; K. KAISER, T. M. LE Y L. VINUELA. 2012. *'Rents to Riches; the political economy of natural resource-led development'*. Washington DC: Banco Mundial.
- BOUET, A. Y G. LABORDE. 2010. "Economics of Export Taxation in the Context of food Crisis: A Theoretical and CGE Approach Contribution". Discussion Paper N° 00994. International Food Policy Research Institute.
- COADY, D.; R. GILLINGHAM, R. OSSOWSKI, J. PIOTROWSKI, S. TAREQ Y J. TYSON. 2010. "Petroleum product subsidies; costly, inequitable and rising". FMI SPN/10/05. Washington DC: FMI.
- COLLIER, P. 2010. *The Plundered Planet; why we must--and how we can--manage nature for global prosperity*. Oxford: OUP.
- y A. J. Venables. 2010. "International rules for trade in natural resources", en: *Journal of Globalization and Development*. 1(1).
- COPELAND, B. R. Y M. S. TAYLOR. 2009. "Trade, Tragedy and the Commons", en: *American Economic Review*, 99:725-49.
- CORDEN, W. M. 1966. "The Structure of Tariff System and the Effective Rate of Protection", en: *Journal of Political Economy*, 74:221-237.
- DAVIS, G. 2010. "Trade in mineral resources". Working Paper ERSD-2010-01. OMC.
- DVIR, H. Y K. ROGOFF. 2009. "The three epochs of oil". Working Paper N° 14927. NBER.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). 2007. *Guide on Resource Revenue Transparency*. Washington DC.
- . 2010. *Chile; 2010 article IV consultation, IMF Country Report 10/298*. Washington DC.
- . 2012. *Fiscal frameworks for resource rich developing countries*. Washington DC.
- GIORDANI, P.; N. ROCHA Y M. RUTA. 2012. "Food price and the multiplier effect of export policy". Mimeo. OMC.
- GRIFFIN, J. M. 1985. "OPEC Behavior: A Test of Alternative Hypotheses", en: *The American Economic Review*, 75: 954-963.
- GUZMAN, A. 1998. "Why LDCs sign treaties that hurt them: explaining the popularity of Bilateral Investment Treaties", en: *Virginia Journal of International Law*, 38:639-688.

- HAMILTON, J. D. 2008. "Understanding crude oil prices". Working Paper. UCSD.
- , 2009. "Causes and Consequences of the Oil Shock of 2007-08", en: *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 215-259.
- HEADEY D. 2011. "Rethinking the global food crisis: the role of trade shocks", en: *Food Policy*, 36:136-46.
- HOTELLING, H. 1931. "The economics of exhaustible resources", en: *Journal of Political Economy*. 39:137-175.
- HUDSON, D. Y D. ETHRIDGE. 1999. "Export Taxes and Sectoral Economic Growth: Evidence from Cotton and Yarn Markets in Pakistan", en: *Agricultural Economics*, 20:263-276.
- IVANIC, M.; W. MARTIN Y A. MATTOO. 2011. "Welfare and Price Impacts of Price Insulating Policies". Mimeo. Banco Mundial.
- JONES W. O. 1987. "Food-Crop Marketing Boards in Tropical Africa", en: *The Journal of Modern African Studies*, 25:375-402.
- KEMP, M. C. Y N. V. LONG. 1984. "The Role of Natural Resources in Trade Models", en: *Handbook of International Economics*, I. Ámsterdam: Jones RW, Kenen PB.
- KILIAN, L. Y D. MURPHY. 2011. "The role of inventories and speculative trading in the global market for oil". Mimeo. Universidad de Michigan.
- LATINA, J.; R. PIERMARTINI Y M. RUTA. 2011. "Natural resources and non-cooperative trade policy", en: *International Economic Policy*, 8:177-196.
- NOGUES, J. L. 2008. *The domestic impact of export restrictions; the case of Argentina*. Washington DC: International Food and Agricultural Trade Policy Council.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2010. *Trade in Natural Resources. World Trade Report 2010*. Ginebra.
- PIERMARTINI, R. 2004. "The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities". Discussion Papers N° 4. OMC.
- RADETZKI, M. 2008. "Producer cartels in international commodity markets", en: Radetzki, M. (Ed.). *A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy*, (8):144-165. Nueva York: Cambridge University Press.
- RUTA, M. Y A. J. VENABLES. 2012. "International Trade in Natural Resources: Practice and Policy", en: *Annual Review of Resource Economics*, 4. Octubre.
- SMITH, J. L. 2005. "Inscrutable OPEC: behavioral tests of the cartel hypothesis", en: *The Energy Journal*, 26:51-82.
- , 2009. "World oil: Market or mayhem?", en: *Journal of Economic Perspectives*, 23:145-164.
- TEECE, D.; D. SUNDING Y E. MOSAKOWSKI. 1993. "Natural resource cartels", en: Kneese, A.V. y J. L. Sweeney. (Eds.). *Handbook of Natural Resource and Energy Economics* III:1131-1166. Elsevier.
- THEE, KIAN WIE. 2009. "The Indonesian wood products industry", en: *Journal of the Asia Pacific Economy*, 14(2):138-149.
- VAN DER PLOEG, F. Y A. J. VENABLES. 2012. "Natural Resource Wealth: The Challenge of Managing a Windfall", en: *Annual Review of Economics*, 4:315-337.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA DEL SUR

GUILLERMO ROZENWURCEL *

Director del Centro de iDeAS de la Universidad de San Martín (UNSAM), Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y UNSAM e Investigador Principal del CONICET.

SEBASTIÁN KATZ *

Gerente Principal de Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y Profesor de la UBA y Universidad de San Andrés (UdeSA).

A partir de inicios del presente siglo, el espectacular y prolongado auge de precios de las commodities trajo aparejado un drástico cambio en la configuración macroeconómica regional. Ello tuvo su correlato en la cambiante naturaleza de los dilemas enfrentados por la política económica. Para la mayor parte de las economías sudamericanas la cuestión macroeconómica central, a diferencia de lo ocurrido durante el último cuarto del siglo pasado, dejó de ser cómo lidiar con la escasez de divisas para transformarse en la de cómo administrar la bonanza externa. No hay dudas de que los recursos naturales presentan características peculiares que los distinguen. Pero así como hay países que sufren su abundancia como "maldición", el hecho de que para otros represente una "bendición" pone de manifiesto que el problema no son esas peculiaridades sino la forma en que cada sociedad consigue organizar la explotación de esos recursos.

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales ocupan un lugar principal en la discusión sobre las estrategias de desarrollo de los países. En países ricos en recursos naturales pero con instituciones frágiles y sociedades civiles poco participativas, el contexto es potencialmente propicio para que la sociedad quede entrampada en un círculo vicioso de dependencia de esos recursos, debilidad institucional y ciudadanía devaluada. Es esa

posibilidad, que no depende de la naturaleza sino de la economía política, la maldición que afecta a numerosas sociedades. El gran interrogante es, por lo tanto, cómo evitar que la propia dependencia de los recursos naturales impida desarrollar las condiciones institucionales que permitan su explotación sostenible en función del interés colectivo.

Teniendo en cuenta la compleja economía política asociada a la administración de los recursos naturales,

* Los autores agradecen especialmente la muy valiosa colaboración y los comentarios de Eduardo Corso, así como los de Andrés López, Ramiro Albrieu, Pablo Gerchunoff y del Comité Editorial de la Revista *Integración & Comercio*. El texto es una versión reducida del trabajo publicado en <http://www.redmercosur.org/los-recursos-naturales-como-palanca-del-desarrollo-en-america-del-sur-presentacion-del-libro-de-red-mercosur-en-la-reunion-del-directorio-de-la-caf/contenido/363/es/>.

este trabajo se plantea un doble objetivo: por un lado, discutir la naturaleza de los desafíos institucionales y de gobernanza que le son propios; por el otro, evaluar sus posibles impactos sobre el desempeño económico de la región desde una perspectiva de largo plazo.

Para eso, la exposición que sigue se organiza en seis secciones. En la primera se discuten las razones de economía política que subyacen a la “maldición” de los recursos. A continuación, se analiza de qué modo la dinámica de funcionamiento de las economías dependientes de los recursos naturales puede dar lugar a la existencia de equilibrios múltiples. A partir de la idea de equilibrios múltiples, en la tercera sección se presenta una clasificación que permite caracterizar cuatro tipos diferentes de regímenes político-sociales para países ricos en recursos naturales, en la cuarta sección se examina el desempeño de algunas economías sudamericanas arquetípicas durante la bonanza reciente y en la quinta se caracteriza a cada una de ellas en función de la tipología expuesta en la tercera sección. La última sección es de conclusiones.

RECURSOS NATURALES: ¿MALDICIÓN O BENDICIÓN? LA ECONOMÍA POLÍTICA ES CLAVE

El auge de precios del último decenio ha representado una importante noticia positiva para las economías sudamericanas. Por un lado, al aliviar en forma significativa la tradicional restricción externa de las economías, el *boom* contribuyó en lo inmediato a generar una mejora notable en el desempeño macroeconómico de la región, que exhibió un ritmo de crecimiento muy superior al de las dos décadas previas. Por otro lado, la marcada mejoría en los términos del intercambio plantea a los países de la región una excepcional ventana de oportunidad que, sin embargo, tiene que ser debidamente aprovechada.

La administración de la bonanza plantea desafíos no triviales en numerosos planos. En particular exige de los hacedores de política que dediquen sus mejores esfuerzos a generar los incentivos adecuados para canalizar los mayores recursos disponibles hacia las inversiones necesarias para diversificar la estructura económica, integrar productivamente a vastos sectores de la población y elevar la tasa de crecimiento potencial de las economías. Esto resulta especialmente relevante teniendo en cuenta que el favorable entorno internacional actual, aunque duradero, no estará allí *sine die*.

¿Podrán los países de la región aprovechar esta oportunidad para transformar la bonanza en desarrollo sostenido? La respuesta no es unívoca. En cada país ello dependerá en gran medida de su capacidad para aprovechar, con criterio a la vez inclusivo y de largo plazo, las rentas generadas por los recursos naturales.

Como es sabido, la riqueza de una sociedad está compuesta por diversos tipos de capital, entre ellos el capital natural. Los activos que constituyen esta forma de capital no son producto de la actividad humana, aunque conviene no olvidar que su calidad y capacidad de generar bienes y servicios (y por lo tanto su valor como insumos productivos) está afectada por esa actividad.¹ Dado los *stocks* disponibles de los demás tipos de capital, por lo tanto, en cualquier punto del tiempo un país será más rico cuanto más abundante sea su dotación de recursos naturales.

Está claro, sin embargo, que desde un punto de vista dinámico ninguna sociedad puede acrecentar sostenidamente su riqueza acumulando capital natural.²

No es sorprendente, por lo tanto, que el capital natural sea relativamente más importante para los países en desarrollo que para los países desarrollados: representa, en efecto, 26% de la riqueza total para los países de bajos ingresos y 13% para los de ingresos medios, pero apenas constituye 2% del total en los países industrializados (Banco Mundial, 2006).

La historia registra muchos ejemplos de países con abundancia de recursos naturales que iniciaron el despegue económico explotando su capital natural y

¹ El capital natural será renovable si puede reproducirse por medio de procesos naturales (como por ejemplo: la tierra, el agua o los bosques), o no renovable si no puede regenerarse, al menos a un ritmo comparable al de su extracción (como por ejemplo: los depósitos de combustibles fósiles o de minerales). Por lo tanto, si el ritmo de explotación respeta los límites impuestos por su capacidad reproductiva, el capital natural renovable puede seguir generando rendimientos por un período infinito. La explotación de los recursos no renovables es, en cambio, necesariamente finita.

² En el caso de los recursos no renovables, si bien su disponibilidad puede aumentar mediante nuevos descubrimientos, la propia naturaleza impone límites insuperables a ese proceso y, de hecho, el aprovechamiento productivo de esos recursos supone, a la corta o a la larga, su agotamiento. Los recursos renovables, por el contrario, pueden utilizarse productivamente sin que su agotamiento sea inevitable, pero su disponibilidad tampoco puede aumentar irrestrictamente y, en cambio, la explotación inadecuada puede conducir a su degradación.

hoy son países desarrollados, o bien transitan a paso firme en esa dirección. De hecho, tres de los países más ricos en la actualidad, Noruega, Nueva Zelanda y Canadá, están entre los de mayor capital natural. Australia, Estados Unidos y los países escandinavos son otros ejemplos relevantes.

A juzgar por esas experiencias, la existencia de una presunta *maldición* asociada a una dotación abundante de recursos naturales no parece tener nada de inevitable y puede contrarrestarse con una adecuada gobernanza (Mehlum y Torvik, 2006). Sin embargo, es imposible ignorar que son numerosos los países ricos en recursos naturales que no consiguen aprovechar ese capital natural y permanecen entre los países de menores ingresos, con mayores índices de pobreza, corrupción y conflicto.

Trayectorias tan contrastantes sugieren que para entender de qué manera inciden sobre ellas las cuestiones políticas, institucionales y de gobernanza es preciso encuadrar cada experiencia en su contexto histórico específico. En efecto, decisiones claves relativas a la generación, imposición y movilización de las rentas de los recursos naturales no pueden entenderse sin considerar los intereses y el poder relativo de los actores sociales involucrados, así como los regímenes de propiedad y las capacidades estatales prevalecientes en cada caso.

Los recursos naturales presentan características peculiares que los diferencian de otras formas de capital. Pero parece evidente que el problema no puede estar en las peculiaridades de esos bienes *per se*, sino en el modo en que cada sociedad logra organizar su explotación.

En consecuencia, para prosperar y hacerse más ricas las sociedades con abundancia de recursos naturales deben utilizarlos criteriosamente. Esto significa, por un lado, invertir parte de los retornos generados por la extracción y utilización del capital natural no renovable a fin de “convertirlo” en otras formas de capital físico (maquinaria, equipo, infraestructura) o social (humano, institucional, intangible) y, por el otro, proteger sus recursos renovables evitando la sobreexplotación.

La cuestión central no es, entonces, de naturaleza técnico-productiva, sino de economía política: cómo administrar socialmente la muy elevada magnitud y volatilidad de las rentas extraordinarias asociada con la explotación de recursos naturales. Dos riesgos le son

inherentes: la eventual miopía intertemporal, tanto en su explotación como en el destino de sus rentas, y la posibilidad de una distribución sesgada de éstas últimas en favor de las élites. Es por eso que, para ser viables, los mecanismos de gobernanza y las políticas adoptadas deben tomar en cuenta la heterogeneidad de intereses y recursos de los actores involucrados, así como estar adaptados a las características específicas de esos recursos y al entorno institucional existente.

En países muy dependientes de los recursos naturales, con marcos institucionales frágiles, y sociedades civiles poco participativas, el contexto es potencialmente propicio para que los grupos sociales con mayor poder político y económico mantengan el control sobre esos recursos y se valgan de sus rentas para bloquear cualquier tentativa de fortalecer la sociedad civil o mejorar la calidad institucional y las capacidades estatales. El resultado previsible será una sociedad entrampada en un círculo vicioso de dependencia de los recursos naturales, debilidad institucional y ciudadanía devaluada.

RECURSOS NATURALES E INSTITUCIONES: LA EXISTENCIA DE EQUILIBRIOS MÚLTIPLES

Como es sabido, bonanzas suficientemente prolongadas pueden “envenenar” las instituciones, reducir el espacio fiscal y debilitar la burocracia estatal, especialmente cuando el *boom* se materializa en contextos institucionales de por sí débiles. Ciertas modalidades de explotación (grandes plantaciones, enclaves mineros, latifundios agrícolas) pueden adaptarse a entornos contractuales poco demandantes institucionalmente y consolidar un “mal” equilibrio de bajo crecimiento. Esas modalidades de organización, muy integradas verticalmente, apenas necesitan interactuar con proveedores o clientes domésticos, no desarrollan encadenamientos ni redes, generan escasos derrames y no presentan mayores demandas de mejoras institucionales. Dadas esas condiciones iniciales, el tránsito de un “mal” a un “buen” equilibrio no puede lograrse a través de cambios marginales, sino que requiere un salto discreto.

No hay dudas de que muchos países quedan atrapados en malos equilibrios. Cuando esto ocurre la arena fiscal es donde se dirimen las disputas por las rentas. Tales disputas generan una dinámica política que tiende a exacerbar la volatilidad fiscal: típicamente los gastos recurrentes (salarios, pensiones, transferencias u

otros gastos corrientes) tienden a aumentar en el auge por encima de las reales posibilidades de largo, pero cuando el ciclo se revierte resulta políticamente muy costoso ajustar esos gastos a la baja. Esto hace que el gasto público siga una dinámica *stop-go*, pero además provoca una mayor volatilidad en sus componentes no recurrentes, especialmente inversión y gasto social, con efectos intertemporales y distributivos adversos.

En última instancia la cuestión central es cómo alcanzar arreglos sostenibles sobre la distribución de las rentas y sobre qué parte del total destinar al consumo y qué parte a la acumulación. La clave es definir e implementar reglas de juego efectivas que garanticen el cumplimiento efectivo de esos arreglos. De lo contrario, existirán fuertes incentivos al reparto inequitativo y la disipación de las rentas.

Esto es así porque las elevadas rentas de los recursos naturales son un “botín” demasiado apetecible para quienes están en el gobierno y sus aliados. Apropiarse de una porción significativa de ese “botín” no sólo puede contribuir al enriquecimiento particular, sino que aumenta apreciablemente la probabilidad de retener el poder utilizando discrecionalmente parte de las rentas con fines clientelares contrarios al interés general.

Pero además, porque ese contexto induce, al mismo tiempo, conductas generalizadas de búsqueda de rentas (*rent seeking*), esto es, la tentativa de diferentes grupos sociales con alguna capacidad de acción colectiva por obtener una tajada de ese “botín”.³ Los incentivos al clientelismo y al *rent seeking* tienden a acentuarse si las rentas y los recursos fiscales fluctúan, acentuando la prociclicidad de la política fiscal y la irreversibilidad de los aumentos en el gasto público.

Es por eso que sin un marco institucional que asegure el manejo adecuado de las finanzas públicas y una sólida red de seguridad social bien diseñada que compense a los “perdedores”, las demandas de equidad pueden tornar políticamente muy dificultoso implementar las decisiones óptimas desde el punto de vista de la eficiencia: en este caso, permitir que los precios domésticos se alineen con los internacionales (Sinnott *et al.*, 2010).

³ Para un mayor desarrollo de estas cuestiones, véase: Alesina *et al.* (2008); Talvi y Vegh (2005); Katz y Rozenwurcel (2010); Katz (2007); Sinnott *et al.* (2010); Chua (1995).

Puesto de otra manera, más allá de las preferencias intertemporales de la ciudadanía y de las evaluaciones y actitudes frente al riesgo de las autoridades, las propias deficiencias del marco institucional pueden conducir a configuraciones de tipo “populista” (véase en seguida nuestra tipología de países ricos en recursos naturales).

PAÍSES RICOS EN RECURSOS NATURALES: UNA TIPOLOGÍA

En función de la discusión precedente los países ricos en recursos naturales pueden clasificarse de acuerdo a una tipología basada en dos dimensiones (Barma *et al.*, 2012): (1) el grado de sostenibilidad económica, social y ambiental a largo plazo de su explotación (la dimensión intertemporal) y, (2) el grado de cohesión e inclusión social que caracteriza *ex ante* al diseño de las políticas (el criterio de equidad).⁴

Cabe esperar que la sostenibilidad intertemporal sea mayor cuanto más alta resulte la credibilidad de los actores involucrados (del gobierno en primer lugar), más frecuente el cumplimiento de los acuerdos negociados y más efectiva la penalización de los incumplimientos, mayores la solidez del marco institucional y la capacidad de la burocracia pública, y menores el grado de penetración de las prácticas clientelares y la fragmentación de las estructuras político-partidarias.

Del mismo modo, es previsible que la cohesión e inclusión social sean mayores en la medida en que los intereses comunes prevalezcan por sobre los particulares y más en cuenta se tomen los puntos de vista de los diversos actores sociales, esto es, cuanto menores sean la concentración del poder, la autonomía del poder ejecutivo y la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Combinando ambas variables, adaptando a Barma *et al.* (2012) pueden definirse cuatro tipos “ideales” de régimen político-social: (1) *depredador* (cohesión e inclusión mínimas y al mismo tiempo miopía intertemporal), (2) *hegemónico* (cohesión e inclusión

⁴ Esta precisión es importante porque el criterio de equidad se considera aquí en términos de las preferencias de quienes definen el rumbo político y no necesariamente de los resultados *ex post* de las políticas implementadas. De no ser así podría argumentarse que ambas variables no son enteramente independientes.

mínimas pero combinadas con una estrategia sostenible de largo plazo), (3) *populista* (mayor cohesión e inclusión coexistiendo con miopía intertemporal) y, (4) *integrado* (que promueve políticas a la vez inclusivas y sostenibles intertemporalmente).⁵

La posición de cada economía particular en esta tipología dependerá, en una compleja interacción, de la naturaleza y los valores de su dirigencia política y de las preferencias reveladas a través de diferentes mecanismos por la propia sociedad. Naturalmente, aunque esta tipología permite caracterizar la situación de cualquier país rico en recursos naturales en un determinado punto del tiempo, los países pueden cambiar de categoría con el paso del tiempo. Aunque desde la perspectiva del bien común lo deseable es que los países evolucionen hacia regímenes de políticas crecientemente inclusivas y sostenibles, nada impide que se estanquen o incluso involucionen a regímenes menos inclusivos y/o más miopes. Para ser exitosa, cualquier estrategia de cambio que pretenda impulsar el tránsito hacia regímenes más inclusivos y sostenibles debe tener un diagnóstico claro de las condiciones iniciales en que se aplicará y definir una secuencia de reformas que resulten no sólo técnicamente adecuadas sino políticamente factibles.

En lo que sigue se examina el desempeño de algunas economías sudamericanas arquetípicas durante la bonanza reciente y se utiliza la tipología recién definida para caracterizar a cada una de ellas.

EL DESEMPEÑO DE AMÉRICA DEL SUR EN LA BONANZA RECIENTE: LOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA REGIÓN QUE ILUSTRAN ALGUNOS CASOS ARQUETÍPICOS

A diferencia de episodios previos causados en muchos casos por factores de oferta en mercados particulares, en esta oportunidad, el *boom* de los precios internacionales de las *commodities* ha sido generalizado, alcanzando tanto a la energía y a los metales como a los productos alimenticios. Cuando se lo mide en términos reales el índice general de *commodities* que elabora el Fondo Monetario

Internacional (FMI) ha alcanzado en la actualidad niveles similares a los máximos registrados durante la década de los años setenta. De hecho, en el caso de los productos energéticos, antes del declive transitorio experimentado en 2008 como consecuencia de la recesión mundial, su precio relativo (que prácticamente se triplicó desde inicios del nuevo siglo) había alcanzado sus máximos históricos. Una evolución similar experimentaron los precios de los metales básicos, triplicándose en un quinquenio, aunque en este caso desde los mínimos históricos de fines de los años noventa. Algo menos espectacular, aunque también señalando un aparente quiebre de tendencia respecto de lo acaecido en las últimas décadas, fue la evolución del precio internacional de los alimentos, que se incrementaron alrededor de un 50% en términos reales desde los primeros años de la década pasada (pero aun así se sitúan todavía bien lejos de los máximos relativos alcanzados durante los años setenta).

En tanto exportadoras netas de *commodities*, las economías de América del Sur han sido claras beneficiarias de este proceso. Es cierto que las estructuras de exportaciones han tendido a diversificarse (por ejemplo, para el promedio de la región las exportaciones brutas de *commodities* han pasado de representar el 70% del total exportado en 1970 a alrededor del 60% en la actualidad). Pero ello ha ocurrido en el contexto de economías bastante más abiertas en el plano real. De este modo, aun en un marco de mayor diversificación, en las últimas décadas las ventas externas de *commodities* de la región incrementaron su participación en relación al producto interno bruto (PIB) en forma significativa (pasando de un valor inferior al 10% en 1970 a guarismos del orden del 15% en la actualidad).⁶

Ello implica que las alzas registradas en los precios relativos de dichos productos han tenido impactos internos muy apreciables. Existen, en principio, diferentes formas de cuantificar la magnitud de este *shock* favorable. Algunas de dichas medidas sólo captan los efectos iniciales (por así decir, puramente “estáticos”) de las ganancias provocadas por los aumentos netos de precios del comercio; otras intentan capturar algunos de los efectos “inducidos” en forma dinámica

⁵ Para mayor detalle sobre esta tipología, veáse la versión completa de este artículo (Albrieu et al., 2012).

⁶ Por otro lado, descontando las importaciones de ese tipo de bienes, las exportaciones netas de *commodities* de un país sudamericano “promedio” pasaron de representar un 6% a algo más del 10% del PIB en el mismo período.

como respuesta a aquel impacto inicial (en particular los aumentos que se producen en las cantidades exportadas en respuesta a las señales positivas de precios provenientes de los mercados internacionales).

Entre los indicadores “estáticos”, el más tradicional es el que mide la variación operada en los términos de intercambio (al aumentar su precio relativo respecto del valor unitario de las importaciones, cada unidad exportada está en condiciones de “adquirir” una cantidad mayor de productos extranjeros). Sin embargo, dicha medida ignora el efecto agregado que resulta de tomar en cuenta la totalidad de las unidades exportadas por el país.

Para tomarlo en cuenta es necesario multiplicar esa ganancia unitaria por el volumen total de exportaciones netas en el momento en que se produce el *shock* favorable. Una manera de hacerlo es calcular, como suele efectuarse en las cuentas nacionales, las “ganancias de términos de intercambio”. En tanto pondera por las cantidades exportadas e importadas, esta medida “ajustada” de la variación experimentada por los términos de intercambio intenta captar la magnitud del “efecto ingreso” inducido por los cambios operados en los precios del comercio internacional.

Naturalmente, además de los “efectos precio” provocados por la variación de los términos de intercambio, las ganancias obtenidas por cada economía dependerán también de las respuestas de cantidades. Durante la década pasada se elevó fuertemente el poder de compra (medido en cantidad de importaciones) de las ventas externas de las economías sudamericanas. En este incremento del poder de compra intervinieron factores de diferente grado de “exogeneidad”: si por un lado fue necesaria una respuesta elástica de la oferta exportable, es igualmente cierto que el incremento de la demanda externa debido al auge del comercio mundial de *commodities* fue un ingrediente crucial del *shock* exógeno favorable recibido por cada una de las economías sudamericanas.

En el *Cuadro 1* se presentan a continuación esas diferentes medidas de la “noticia” favorable para un conjunto seleccionado de seis economías de América del Sur. Éstas han sido agrupadas en función del tipo de *commodity* en que mayormente basan su especialización internacional (según se trate de energía, metales básicos

o productos alimenticios).⁷ Como se aprecia con claridad, la magnitud de las ganancias experimentadas por las diferentes economías de la región fue muy disímil y dependió no sólo del tipo de producto en que cada una de ellas se especializa sino también del peso relativo de las cantidades transadas internacionalmente.

Dado el tamaño del *shock*, una pregunta relevante es cómo reaccionaron los diferentes países de la muestra a la renovada bonanza que experimentó la región. En particular, dada la historia de elevada volatilidad agregada y el carácter pro-cíclico que han exhibido en el pasado las políticas macroeconómicas en la región, interesa analizar el modo en que las autoridades nacionales respondieron a la perturbación en esta circunstancia.

Como es sabido, tradicionalmente la producción minera y de hidrocarburos ha sido, a través de diferentes mecanismos (tributos, *royalties* o participaciones accionarias), una fuente muy significativa de ingresos fiscales en varios de los países de la región. La dependencia de los ingresos públicos respecto del aporte proveniente de la producción de *commodities* tiene una larga historia, que se remonta al pasado colonial de la región. Con la declinación de los precios

⁷ Algo arbitrariamente hemos seleccionado a dos economías “representativas” por tipo de *commodity*: Chile y Perú, en el caso de los exportadores netos de metales básicos (con exportaciones netas de *commodities* equivalentes a 20% y 10% del PIB, respectivamente), Ecuador y Venezuela en materias primas energéticas (con exportaciones netas de *commodities* de alrededor de 15% del PIB en cada caso) y, finalmente, Argentina y Brasil en lo que se refiere a las exportaciones de alimentos (con exportaciones netas de poco más de 5% del PIB en el primer caso y valores algo inferiores a esta cifra en el segundo). Aunque goza de una estructura de exportaciones ciertamente muy diversificada, en la última década las exportaciones brasileñas de *commodities* han experimentado un salto importante, incrementando su peso en el total exportado en más de 10 puntos porcentuales (p.p.), y llegando a representar más de 40% del total (de hecho, según esta medida Argentina cuenta en la actualidad con una canasta exportadora más diversificada que Brasil, aunque ello surge de ignorar que las manufacturas de origen agropecuario como aceites y pellets de soja, muy importantes en el caso argentino, son en realidad también *commodities*). Por otra parte, en las últimas tres décadas la principal economía sudamericana ha reducido fuertemente su dependencia de las importaciones de energía, al punto de haber alcanzado su virtual autoabastecimiento. De efectivizarse la puesta en producción de los yacimientos petrolíferos en alta mar recientemente descubiertos, las *commodities* estarían llamadas a ejercer una influencia cada vez más significativa en la evolución macroeconómica de Brasil.

Cuadro 1**MAGNITUD DE LAS GANANCIAS DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO****Período 2002-2008**

Indicador	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Términos de intercambio (Var. % anual)	3,7	4,1	8,2	6,1	5,8	20,3
Poder de compra de exp. (Var. % anual)	12,1	11,6	15,2	14,2	15,0	21,6
Ganacias de ToT (prom. anual, % del PIB)	3,9	1,0	11,7	5,5	3,5	26,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y Banco Mundial.

internacionales de las *commodities* en la década de los años ochenta, sin embargo, la consecuente reducción de la imposición a los sectores primarios y la privatización de los sectores de minería en varios países del área, la suerte del fisco dejó de estar asociada transitoriamente a los avatares del comercio exterior de esos bienes.

Sin embargo, esa dependencia pareció resurgir en forma importante durante la última década. En el caso de las economías petroleras, la participación de la imposición al sector en el total de los ingresos fiscales promedió casi un 30% (equivalente a 8% del PIB) en el primer quinquenio del nuevo siglo.⁸ Entre los países de nuestra muestra estos guarismos alcanzan a casi 50% de los ingresos fiscales totales (16% del PIB) en el caso de Venezuela y a 26% (y 7% del PIB) en el caso de Ecuador. En lo que respecta a los metales, que en los países mineros de la región explicaban 45% de las exportaciones en el quinquenio 2000-2005 -una proporción similar a la representada por las exportaciones de hidrocarburos- la dependencia fiscal era algo más reducida: 9,4% del total de ingresos fiscales (y 2,2% del PIB) provenían de la imposición al sector minero en el caso de Chile y una cifra similar en el caso de Perú (alrededor de 13% del total, equivalente

a unos dos puntos porcentuales del PIB).⁹ Por su parte, la reintroducción de retenciones a las exportaciones (predominantemente agrícolas) en Argentina y el incremento de la producción de alimentos -y la imposición directa e indirecta asociada- en el caso de Brasil también vinculó más estrechamente a sus fiscos a la evolución de los sectores de *commodities*.

Un hecho suficientemente establecido es que, debido a una oferta y una demanda relativamente inelásticas -al menos en el corto plazo- los precios de las *commodities* son especialmente volátiles (Sinnott *et al.*, 2010). La explotación de recursos minerales requiere elevados niveles iniciales de inversión y se caracteriza por horizontes inciertos de repago lo que, en muchos casos, dificulta una rápida respuesta de la oferta a cambios abruptos en los precios. Por otra parte, en la medida en que se trata de insumos altamente sensibles a la evolución del ciclo económico, la ausencia de sustitutos obvios en el corto plazo determina una baja sensibilidad precio de su demanda cuando la actividad se expande. Esto es especialmente notorio en el caso de los hidrocarburos que exhiben una ostensible volatilidad, muy por encima de la del resto de las categorías de *commodities* (véase FMI, 2011). Si bien la oferta y la

⁸ Cabe destacar, sin embargo, que en la comparación internacional esta dependencia fiscal de los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos está lejos de ser particularmente elevada. Así, en Medio Oriente y el norte de África los ingresos petroleros representan, por caso, más de 70% de la recaudación fiscal (y equivalen a más de 30% del PIB). Todos los datos son tomados de Sinnott (2009).

⁹ Ello obedece a una presión tributaria relativamente baja cuando se la compara con los estándares internacionales y es resultado de los enfoques de política adoptados en ambos países con vistas a promover el desarrollo del sector. Por el contrario, en las economías del África subsahariana, donde las exportaciones metalíferas equivalen a 60% del total exportado, los ingresos fiscales provenientes de la imposición a dichos sectores equivalen a más de 20% del total recaudado (véase Sinnott, 2009).

demanda de alimentos muestran algunas diferencias importantes en su comportamiento respecto del resto de las *commodities* (menor sensibilidad al ciclo, mayor persistencia de sus *shocks* y una oferta básicamente renovable y sin indivisibilidades notorias), lo cierto es que hay categorías de productos agrícolas que se caracterizan también por una marcada volatilidad.

La elevada volatilidad que caracteriza al precio de las *commodities* tiene importantes consecuencias agregadas. Por un lado, dicha variabilidad es un importante factor de incertidumbre y puede operar afectando las decisiones de inversiones y, en consecuencia, el desempeño de largo plazo de la economía. El problema se agudiza en las economías con una estructura productiva menos diversificada y una canasta de exportaciones altamente concentrada en este tipo de productos -como ocurre en la mayor parte de las economías sudamericanas.

Por otro lado, una elevada dependencia fiscal de los recursos provenientes de *commodities* puede tender -a través de diferentes canales- a exacerbar los efectos negativos provocados sobre el conjunto de la actividad económica por la volatilidad de precios internacionales. Esto puede ocurrir porque las fases de bonanza fiscal son propicias para que distintos grupos sociales presionen por aumentos de gasto sobre las autoridades. De este modo, en lugar de contribuir a suavizar las fluctuaciones agregadas, la conducta del fisco tenderá a complicar el manejo macroeconómico, transformándose en un mecanismo de propagación de las perturbaciones agregadas.

Este comportamiento introduce así una fuente de volatilidad exógena a las finanzas públicas y refuerza los canales tradicionales a través de los que políticas de

gasto pro-cíclicas responden en numerosas instancias a las fases de auge en los ingresos fiscales.

Varios estudios empíricos han detectado un patrón de fuerte asociación positiva entre las respuestas de política fiscal y el comportamiento del ciclo económico en nuestra región (véase Sinnott, 2009). En efecto, las fases de auge en los ingresos del fisco suelen estar asociadas a la introducción de gastos de naturaleza recurrente que luego resulta difícil revertir en los “malos tiempos” y que, en ausencia de acceso al financiamiento compensatorio en los mercados de crédito voluntario, obliga a recortes en componentes más flexibles del presupuesto y en áreas políticamente menos costosas en lo inmediato (típicamente la inversión pública).

Algo de esto puede constatarse en el caso de los países de nuestra muestra observando la mayor volatilidad (calculada como el desvío estándar respecto de su tendencia) que exhiben los ingresos públicos asociados a la producción/exportación de *commodities vis à vis* los provenientes de otras fuentes (véase Cuadro 2). Como allí se observa, en todos los casos la variabilidad de los ingresos provenientes de las *commodities* es muy superior a la del resto de los ingresos fiscales (algo particularmente notorio en los casos de Chile y Argentina).

Teniendo en cuenta este hecho, nos interesa indagar ahora si durante el reciente ciclo de auge de precios de las *commodities* las conductas fiscales resultaron consistentes con los factores de economía política destacados por la literatura sobre la cuestión.

Diversos trabajos previos intentaron caracterizar la respuesta fiscal durante el *boom* de la década pasada (véase FMI, 2008; Izquierdo y Talvi, 2008; Ocampo,

Cuadro 2

VOLATILIDAD DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Período 1990-2010, en porcentaje

	Argentina	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Ingresos provenientes de <i>commodities</i>	33,1	20,4	18,6	11,0	21,3
Ingresos provenientes de otras fuentes	5,9	4,6	7,0	5,9	12,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

2011, entre otros). La conclusión predominante es que, si bien la respuesta en los diferentes casos nacionales ha sido variada y los resultados fiscales no han dejado de beneficiarse en forma importante de desarrollos cíclicos favorables, hubo cierto aprendizaje respecto a episodios previos y el manejo de las finanzas públicas tendió, en general, a mostrar una apreciable mejoría.

En particular, se apuntan varios progresos registrados en el ámbito de la institucionalidad fiscal. Luego de un pasado de recurrentes desequilibrios presupuestarios y frecuentes crisis de deuda soberanas, varias de las economías de la región adoptaron en el curso de la última década leyes de responsabilidad fiscal y marcos presupuestarios basados en reglas con vistas a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En la mayor parte de los casos dichas reglas consistieron en objetivos cuantitativos de resultado primario (techos al déficit, balance presupuestario equilibrado o metas de superávit), límites al endeudamiento y/o al incremento del gasto. De este modo, el foco de estas instituciones está puesto principalmente en asegurar la estabilidad del coeficiente de endeudamiento. Pero con la única excepción de Chile, cuya meta de resultado estructural corrige el balance fiscal por los componentes cíclicos de precios de las *commodities* y de la actividad económica, en ningún otro caso el diseño de las reglas estuvo dirigido a garantizar un comportamiento contracíclico del fisco.¹⁰

No obstante, los nuevos marcos fiscales, pese a sus deficiencias, posibilitaron en este ciclo una mejor administración de las ganancias de ingresos provenientes de las *commodities* y, en general, ayudaron a un desempeño más saludable de las cuentas públicas. En general la conducta fiscal exhibió una mayor prudencia que en ocasiones previas de bonanza cíclica. Tal como se observa en el *Cuadro 3* a

continuación, entre los países de la muestra se verificó una mejora generalizada de los balances fiscales y, en algunos casos, se acumularon excedentes financieros muy significativos.

Aunque la acumulación de recursos extraordinarios en fondos de ahorro estuvo lejos de ser la norma,¹¹ cabe mencionar que, en ciertos casos se verificaron algunas operaciones de cancelación de pasivos públicos.¹² En un contexto de elevado crecimiento ello se tradujo en una importante reducción de los *ratios* de endeudamiento. Por otro lado, como se mencionó previamente, el mejor desempeño fiscal posibilitó que las autoridades de varias de las economías sudamericanas contaran con un mayor espacio de política que en episodios previos para hacer frente a la crisis financiera global.

Pero el punto no debe sobredimensionarse: el balance es mixto y no todas las economías parecen haberse comportado del mismo modo en la administración fiscal del *shock* externo favorable. Ello queda claro cuando se depura el resultado fiscal observado en cada caso de la influencia debida a factores de naturaleza cíclica y se

¹¹ Como ya se mencionó, en algunos casos, se establecieron fondos de estabilización de naturaleza contracíclica y/o de ahorro de rentas de recursos naturales. En el caso de nuestra muestra Chile, Ecuador y Argentina. Pero como también se dijo, salvo en el primer caso estos fondos no están operativos o han acumulado sumas exiguas. Fuera de la muestra el único caso relevante es Trinidad y Tobago, que en el pico cíclico de precios de 2008, había acumulado recursos equivalentes a 12% del PIB (lo mismo que Chile).

¹² Una parte importante de la reducción de pasivos se dirigió a la cancelación de obligaciones con el exterior. Ello fue posible, en parte, por la implementación de activas políticas de acumulación de reservas internacionales por los bancos centrales. Sin embargo, no en todos los casos la cancelación de deuda externa con reservas internacionales comportó, necesariamente, un desendeudamiento neto del fisco. En ocasiones la “compra” de divisas se viabilizó a través del endeudamiento con las autoridades monetarias (por lo que, en realidad, lo que ocurrió fue un cambio en la composición de los acreedores de los Tesoros nacionales). Así, aunque reduce el grado de fragilidad financiera frente a eventos externos adversos, el auto-aseguramiento anticrisis a través de la acumulación de reservas internacionales no es, en todas las circunstancias, sustituto perfecto de un genuino desendeudamiento del fisco.

¹⁰ Tomando en cuenta las lecciones de la crisis reciente, el FMI (2011; 2012) ha venido insistiendo en sus últimas publicaciones sobre la necesidad de discutir un conjunto de reglas fiscales de “segunda generación”. El objetivo de estas reglas sería combinar “credibilidad” con “flexibilidad” a través de: (a) la incorporación de cláusulas de escape para responder a eventos disruptivos de gran entidad y, (b) la definición de un marco de mediano plazo para desmontar las políticas discrecionales de estímulo implementadas en ocasión de esos episodios. Siguiendo el ejemplo de Australia y Nueva Zelanda, este enfoque reivindica así la necesidad de una discrecionalidad “acotada” basada en sólidos arreglos institucionales antes que en objetivos numéricos rígidos que pongan a la política fiscal en “piloto automático”.

Cuadro 3**RESULTADO PRIMARIO, RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA**

En porcentaje

Indicadores fiscales		Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Resultado primario	2003	2,1	2,3	0,7	2,5	0,3	0,3
	2008	2,8	2,4	4,8	0,3	3,6	0,1
	Var. en % del PIB	0,7	0,1	4,1	-2,2	3,3	-0,2
Resultado financiero	2003	0,2	-4,3	-0,5	-0,4	-1,7	-4,4
	2008	0,7	-1,2	4,3	-1,1	2,2	-1,2
	Var. en % del PIB	0,4	3,1	4,8	-0,7	3,9	3,2
Deuda pública	2003	138,2	34,4	13,0	46,2	43,4	46,3
	2008	48,5	29,8	5,2	22,9	24,1	14,2
	Var. en % del PIB	-89,7	-4,6	-7,8	-23,2	-19,3	-32,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

calcula el denominado resultado fiscal “estructural” (o “cíclicamente ajustado”).¹³

El **Cuadro 4** compara la evolución del resultado fiscal observado y del “cíclicamente” ajustado para cada país durante la fase expansiva previa a la crisis financiera global (entre el valle y el pico cíclico). Allí se puede observar la dinámica fiscal “subyacente” en cada uno de los países de nuestra muestra, más allá de la influencia positiva ejercida por los factores cíclicos de precios y cantidades. Una forma de hacerlo

es calcular la diferencia en la evolución fiscal descrita por el resultado observado y el estructural. Cuando se efectúa ese cálculo, queda claro que la evolución fiscal ha exhibido comportamientos bien diferenciados. El caso que destaca, por cierto, es el de Venezuela, donde se aprecia una diferencia de alrededor de 6 p.p. del PIB entre la dinámica fiscal observada y la conducta subyacente que arroja el indicador. Pero también es importante la diferencia en los casos de Argentina y Ecuador (en torno de tres puntos del PIB) y, en menor medida, de Chile.¹⁴ Por último, en los casos peruano y brasileño se observan las menores diferencias cuando se corrige el resultado primario por el efecto del ciclo macroeconómico y del precio de *commodities* (aunque en Brasil se verifica un deterioro del resultado estructural, del orden de medio punto del PIB).

Por supuesto, estas variantes de conducta pueden reflejar, al mismo tiempo, valoraciones y percepciones diferentes respecto de la naturaleza de la perturbación,

¹³ Intentando anular el efecto de los denominados “estabilizadores automáticos”, dicho indicador busca identificar los factores subyacentes en la evolución fiscal (esto es los factores más permanentes que afectan a los ingresos y gastos públicos y las decisiones fiscales de carácter más discrecional). En particular, se corrige a los ingresos tributarios por el efecto que sobre ellos ejerce el ciclo macroeconómico y a los “no tributarios” por el impacto de las ganancias “transitorias” de precios internacionales. En tanto en América Latina los compromisos de gasto ligados al ciclo económico (vgr. beneficios por desempleo) no juegan un papel muy relevante, la literatura tiende a considerar todos el gasto como de naturaleza “estructural” (véase Vladkova-Hollar y Zettelmeyer (2008). Por otro lado, el cálculo se efectúa sobre el resultado primario (vale decir, excluyendo intereses) de modo de excluir los compromisos inerciales o de naturaleza contractual y concentrarnos sobre las variables bajo control más directo por parte de las autoridades. El ajuste tanto por “cantidades” como por “precios” es muy similar a la metodología de cálculo que guía la regla de resultado estructural en Chile.

¹⁴ Cabe destacar, no obstante, que mientras en el último caso el resultado estructural muestra una mejoría de más de 2 p.p. del producto a lo largo del ciclo, en los otros dos la dinámica fiscal subyacente exhibe un deterioro importante (especialmente Ecuador, donde el resultado estructural se deteriora en casi 9 p.p. del PIB, a pesar de la expansión económica).

Cuadro 4

EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS PRIMARIOS Y ESTRUCTURALES

En porcentaje

	Argentina			Brasil			Chile		
	2003	2008	Var.	2003	2008	Var.	2003	2008	Var.
Resultado primario (% del PIB)	1,51	2,78	1,27	2,19	2,37	0,18	-0,07	4,79	4,86
Resultado estructural (% del PIB)	3,96	1,91	-2,05	0,93	0,48	-0,46	0,67	3,28	2,60
Diferencia (var. r. prim. - var. r. est.)			3,32			0,64			2,26
	Ecuador			Perú			Venezuela		
	2000	2008	Var.	2001	2008	Var.	2002	2008	Var.
Resultado primario (% del PIB)	6,32	0,34	-5,98	-0,84	3,55	4,39	0,63	0,11	-0,52
Resultado estructural (% del PIB)	4,18	-4,62	-8,80	-0,24	2,36	2,59	1,21	-4,66	-5,87
Diferencia (var. r. prim. - var. r. est.)			2,82			1,80			5,35

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y Banco Mundial.

así como distintas actitudes frente al riesgo -tanto de las autoridades como de los actores sociales relevantes en cada una de las economías.

Como siempre, en un entorno incierto, la interpretación de una noticia (favorable, en este caso) involucra dos tipos de riesgos de diferente naturaleza, que no necesariamente pueden minimizarse al mismo tiempo: en este caso, uno sería cometer el error de evaluar como estructural un *shock* meramente transitorio, y el otro valorar como apenas pasajera una ganancia con componentes de mayor permanencia.¹⁵

Cuál es la actitud razonable a adoptar depende, por cierto, de numerosos factores y de cuestiones de naturaleza idiosincrásica a cada país. Entre otros, de los niveles absolutos de riqueza (y, por tanto, de la existencia o no de *stocks* de amortiguación -*buffer*

stocks- para compensar las consecuencias no deseadas de errores de percepción), del acceso a fuentes financieras frente a circunstancias adversas, del grado de desigualdad en la distribución del ingreso, de la amplitud de las fluctuaciones cíclicas de la economía y de la naturaleza del proceso estocástico que gobierna el comportamiento del precio de las *commodities*.¹⁶

A juzgar por la trayectoria histórica de la región, su desempeño no es demasiado encomiable en este sentido. En instancias previas, los países latinoamericanos se equivocaron con frecuencia al adaptarse en forma permanente a entornos que se revelaron finalmente transitorios. No ocurrió esto únicamente con la efímera restauración del mundo de la *belle époque* en el período de entreguerras, sino también, en las rachas transitorias de favorables términos de intercambio o de amplia disponibilidad de financiamiento externo posteriores. Esos ciclos fueron el fundamento de lo que en la literatura se conoció como la “macroeconomía del populismo” (Dornbusch y Edwards, 1992): períodos de abundancia efímera que

¹⁵ Una abundante literatura econométrica se ha dedicado a investigar la posible existencia de tendencias seculares en los precios de las *commodities* (y a testear empíricamente la validez de la hipótesis Prebisch-Singer sobre la declinación secular de los términos de intercambio de los países latinoamericanos). Aunque la inspección visual puede sugerir la existencia de tendencias declinantes de largo plazo, test econométricos rigurosos aplicados a series suficientemente largas rechazan la hipótesis de que los precios de las *commodities* exhiban una tendencia definida. Todo ello sugiere, en todo caso, que resulta bien complicado identificar la naturaleza de los *shocks* y distinguir si se trata de innovaciones permanentes o transitorias (véase Sinnott *et al.*, 2010; Byrne *et al.*, 2010; Cuddington *et al.*, 2007; Ahumada y Cornejo, 2011).

¹⁶ En general, el consenso empírico es que se trata de un proceso aleatorio no estacionario (*random walk*), con varios quiebres estructurales y ninguna tendencia definida en el largo plazo. Más aún, el punto de vista general es que de existir alguna tendencia su valor resulta demasiado pequeño respecto del de la varianza (Cashin y Mc Demott, 2002).

permitieron financiar una “borrachera” de gasto que, a la postre, terminó bastante mal.

Habida cuenta de los serios desaciertos cometidos en el pasado en la administración de bonanzas, un principio elemental de prudencia en la región pareciera sugerir entonces “invertir la carga de la prueba” y conducirse como si todos los *shocks* de tipo positivo fueran transitorios (y permanentes aquellas perturbaciones de naturaleza adversa) “hasta que se demuestre lo contrario”.

Más aún, si como sugiere la evidencia empírica el proceso estocástico que gobierna la evolución del precio de las *commodities* se comporta como un *random walk*, en realidad no sería posible, estrictamente hablando, predecir la dirección ni el tamaño de los futuros cambios de precios. De allí se sigue una consecuencia bien significativa para el diseño de políticas, toda vez que no sería aconsejable interpretar como permanente ninguna trayectoria determinada.

Como se dijo, no todas las economías de nuestra muestra parecen haberse comportado en sintonía -o interpretado del mismo modo- el *shock* acaecido. Una forma de verlo es construir un indicador sencillo de la conducta fiscal (ISCF) que permita captar cuánto de los mayores recursos posibilitados por el *boom* de precios (y de actividad económica asociada) fue consumido y cuánto ahorrado o invertido. En línea con la hipótesis del ingreso “permanente”, un *shock* positivo percibido transitorio en los ingresos fiscales debería tender a ser ahorrado en su totalidad. Por el contrario, innovaciones concebidas como persistentes en los flujos de ingreso deberían inducir cambios permanentes en las erogaciones corrientes (o en otras fuentes de ingreso), sin contrapartida en el ahorro fiscal primario (el balance primario neto de gastos de capital).

Tal indicador, que mide (en puntos del PIB) el cociente entre la variación experimentada por el gasto corriente primario (vale decir, neto de erogaciones de capital e intereses) y la variación ocurrida en los ingresos fiscales, permite inferir cómo parece haberse interpretado el *shock* en cada caso nacional.

Los valores que arroja este indicador para cada una de las economías de la muestra pueden observarse en el siguiente cuadro. Allí se aprecia que las conductas fiscales de las seis economías examinadas han sido bien

diferentes.¹⁷ En un extremo, en tanto han tendido a destinar a gasto corriente la mayor parte del incremento de la recaudación, las economías exportadoras de hidrocarburos (Venezuela y Ecuador, en ese orden) parecen haber interpretado el *shock* favorable como de naturaleza claramente “permanente”. En el otro extremo, las economías intensivas en la producción de metales (Perú y Chile) parecen, en cambio, haber interpretado el *shock* esencialmente como de naturaleza “transitoria”, en tanto han tendido a ahorrar casi la totalidad (o incluso más que eso en el caso de Perú) del incremento verificado en la recaudación fiscal. En una posición intermedia cabe ubicar las conductas fiscales desplegadas por Brasil y Argentina, que tendieron a ahorrar aproximadamente la mitad del incremento de los ingresos (*Cuadro 5*).¹⁸

Por cierto, siempre puede argumentarse que no es inmediatamente evidente que sea el Estado quien deba, en todos los casos, ahorrar los recursos “extraordinarios” derivados de un *shock* favorable, si es que éste fuese transitorio. De hecho, es posible que en numerosas circunstancias sean los propios hogares quienes tengan un conocimiento más preciso acerca de las oportunidades para incrementar su dotación de capital humano. Así, en presencia de problemas informativos que afecten la calidad de la toma de decisiones públicas, podría llegar a resultar más adecuado que el fisco efectúe transferencias (que se

¹⁷ Aunque con algunas diferencias, el ordenamiento que resulta de nuestro indicador es esencialmente consistente con el que resulta del ejercicio efectuado en Sinnott (2009) respecto de la sensibilidad de gastos e ingresos fiscales a variaciones del precio de las *commodities*.

¹⁸ Es necesario mencionar que, por tratarse de datos agregados, el indicador construido puede arrojar una idea no totalmente exacta de lo ahorrado efectivamente en cada caso nacional. En los gastos corrientes, como es sabido, se computan erogaciones que, desde el punto de vista económico, correspondería registrar como inversión (por ejemplo una parte significativa de los gastos en educación y salud, destinados en verdad a la acumulación de capital humano). Las limitaciones de información a este nivel de agregación impiden poder calcular tales ahorros en forma más precisa, aunque es probable un sesgo a subestimarlos. Sin embargo, los datos aquí consignados se refieren exclusivamente a las administraciones centrales, de modo que si parte del gasto corriente (y la recaudación) se ejecuta en niveles subnacionales de gobierno o a través de mecanismos extrapresupuestarios (fondos fiduciarios, empresas de capital estatal, etc.) el indicador captará imperfectamente (en este caso probablemente sobreestimando) los niveles efectivos de ahorro fiscal generados.

Cuadro 5**INDICADOR SENCILLO DE CONDUCTA FISCAL**

En porcentaje

	Argentina			Brasil			Chile		
	2002	2008	Var.	2003	2008	Var.	2003	2008	Var.
Gastos primarios corrientes (% del PIB)	11,95	14,35	2,39	15,09	16,52	1,44	16,72	16,89	0,17
Ingresos totales (% del PIB)	14,17	19,38	5,21	20,92	23,57	2,65	20,67	25,49	4,82
ISCF (Var. GP/IT)			45,98			54,20			3,59
	Ecuador			Perú			Venezuela		
	2000	2008	Var.	2004	2008	Var.	2003	2008	Var.
Gastos primarios corrientes (% del PIB)	9,60	14,18	4,59	12,56	12,21	-0,35	17,36	18,72	1,36
Ingresos totales (% del PIB)	19,96	25,46	5,50	14,93	18,12	3,19	23,38	24,87	1,48
ISCF (Var. GP/IT)			83,44			-10,89			91,75

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y Banco Mundial.

registrarán como gasto corriente) dirigidas a financiar las decisiones de inversión/ahorro de las familias.

De todos modos, cabe admitir que esto no será necesariamente así en gran parte de los casos. En primer lugar, muchas inversiones en capital físico y reproductivo requieren una escala mínima que podría tornar más conveniente su asignación estatal. En segundo término, si se transfieren todas las “ganancias” al sector privado podrían presentarse problemas de acción colectiva y una eventual subinversión en bienes públicos con elevada rentabilidad social y externalidades positivas. Por lo tanto, no puede decirse *a priori*, sin un análisis detenido, cuál es el arreglo institucional apropiado y ello probablemente dependerá de las circunstancias de tiempo y lugar (véase Ostrom, 2009). Por último, si lo que se busca es estimular el gasto en capital físico y humano de sectores con dificultades para el acceso al crédito -habida cuenta además de las diferentes propensiones marginales al gasto por tramos de ingreso- importa también el destino de dichas transferencias corrientes en términos de receptores.

Tampoco es evidente cuál debería ser el uso social óptimo del mayor ahorro fiscal. Por ejemplo, como se discutió en una sección previa, será necesario que, una vez extraídos, los recursos de origen mineral (que son un *stock* de riqueza natural no renovable) se “conviertan” en otras formas de capital. Bajo determinados supuestos, la “regla” de Hartwick (1977) establece

que un uso intertemporal óptimo de los retornos de este tipo de riqueza requiere su inversión en activos alternativos (capital físico o humano o, eventualmente, activos financieros).

¿Cuáles son las consideraciones que dictan el modo en que debe componerse el “portafolio” de riqueza de una determinada economía? Es difícil decirlo *a priori*. Sin embargo, cabe conjeturar que esa composición dependerá, una vez más, de las circunstancias precisas de tiempo y lugar de cada economía.

Así, parece difícil de argumentar que una sociedad demográficamente “joven” con una distribución del ingreso muy inequitativa deba prestar la misma atención a consideraciones intergeneracionales que una sociedad “madura” con una distribución del ingreso relativamente más homogénea (como por ejemplo es el caso de Noruega, que ha establecido un fondo intergeneracional destinado cubrir las necesidades previsionales futuras). En cambio, el objetivo de estabilización cíclica, lo mismo que la mitigación de apreciaciones cambiarias pronunciadas, la diversificación del riesgo idiosincrásico o la modernización de la infraestructura, pueden resultar prioritarios para economías altamente volátiles y poco diversificadas. Asimismo, es natural que las políticas de gasto público en una sociedad de este tipo caracterizadas por altos niveles de desigualdad busquen priorizar la reparación social inmediata,

tal como parece haber sido el caso en varias de las economías de la región que, en el último período, desplegaron programas razonablemente significativos de transferencias corrientes.¹⁹ Naturalmente, las carteras óptimas de inversión diferirán en forma marcada en estos distintos casos.

EL CASILLERO VACÍO

Del análisis de las secciones previas se desprende que, cuando se depuran los resultados de las políticas de la influencia de factores cíclicos, el desempeño en la administración de la noticia favorable de las economías sudamericanas tomadas en nuestra muestra ha sido bastante variado. En un marco de mayor consideración por los requisitos de estabilidad macroeconómica, en la última década ha tendido a prestarse mucha mayor atención que en etapas previas a la necesidad de evitar la generación de desbalances externos y de su posible amplificación causada por situaciones de fragilidad financiera. Un hecho relevante, como ya ha sido mencionado, es que la región evitó la ocurrencia de episodios de crisis financiera, pese a la magnitud de la perturbación externa ocurrida en ocasión de la crisis global. Por otro lado, en general se ha renovado el compromiso, heredado de la crisis de la deuda, con un manejo fiscal y monetario más ordenado que en el pasado. También aquí se ha mencionado que los hacedores de política dispusieron de márgenes de maniobra relativamente importantes en ambos planos para los estándares regionales.

Aún así, conviven experiencias de diferente tipo, especialmente en lo que se refiere al tratamiento otorgado a la naturaleza y persistencia del *shock* positivo. Tal como se ha intentado argumentar, esa diversidad de tratamiento obedece no sólo a juicios diferentes sino a preferencias (intertemporales y de equidad) y percepciones del riesgo disímiles en cada uno de los casos.

¹⁹ No en todos los casos esas políticas de transferencia han estado debidamente focalizadas y ello -junto con el punto de partida en materia distributiva y nuestro juicio sobre las preferencias en cada sociedad- ha influido en nuestra clasificación de las diferentes experiencias de la región en lo que se refiere a la dimensión de la equidad (sostenibilidad social). Véase la próxima sección y para mayor detalle, la versión completa de este trabajo (Albrieu et al., 2012).

Con el objetivo de sintetizar en forma esquemática los principales resultados alcanzados se postula una categorización de las seis economías estudiadas en el contexto de la tipología antes presentada. El criterio utilizado combina nuestro juicio acerca de la “calidad” de la gestión macroeconómica en términos de administrar en forma sostenible y equitativa la noticia positiva, con indicadores objetivos referidos al grado de inclusión y desarrollo que caracteriza a las diferentes sociedades.²⁰ De dicho cruce surge una lectura que busca caracterizar en qué posición de nuestro esquema de cuatro cuadrantes se encuentra cada una de las economías, así como nuestra apreciación de la dirección en la que cada una de ellas se ha estado moviendo en la última etapa (*Gráfico 1*).

De la observación del diagrama surge que, a nuestro juicio, no todos los países de la muestra examinada pudieron exhibir progreso en ambos planos (o en alguno de ellos) y que los que lo hicieron, se ubican todavía bastante lejos de la región “deseable” caracterizada por la presencia de políticas (y resultados) igualmente sostenibles e inclusivas. A juzgar por el desempeño observado durante el auge reciente, esta configuración continúa constituyendo un conjunto vacío entre los países de la región abundantes en recursos naturales.

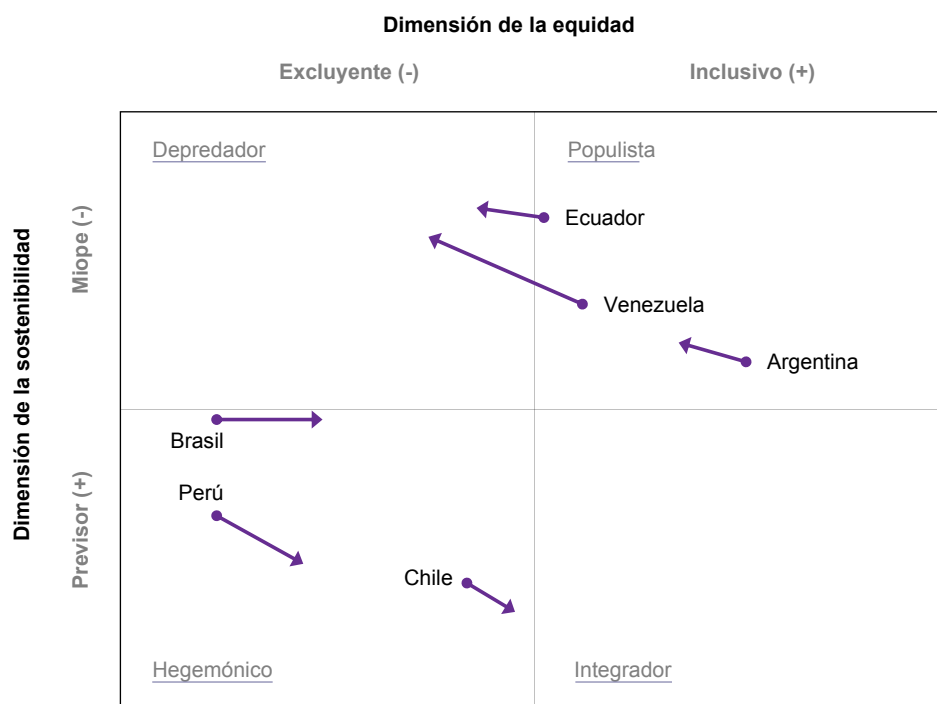
REFLEXIONES FINALES

Los países sudamericanos se enfrentan una vez más al desafío de tener que administrar la bonanza externa ocasionada por un *boom* en los precios de las *commodities*, en esta oportunidad inusualmente generalizado, intenso y prolongado. Para hacerlo en forma satisfactoria es preciso, por un lado, lidiar con los efectos de la “enfermedad holandesa” sobre la dinámica cíclica de corto plazo y, por el otro, evitar la sobreexplotación de los recursos renovables y asegurar la conversión del capital no renovable consumido en otras formas de capital, ahorrando e invirtiendo adecuadamente las rentas extraordinarias generadas por el *boom*.

Para contrarrestar la “enfermedad holandesa” es primordial llevar a cabo una política macroeconómica -monetaria, cambiaria y fiscal- consistente, orientada

²⁰ Véase el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Gráfico 1



a mitigar la volatilidad cambiaria (en particular los riesgos de apreciación real excesiva). Al mismo tiempo, aunque sus efectos no serán inmediatos, es preciso complementar las políticas anticíclicas con políticas productivas de naturaleza más estructural, orientadas a aumentar la productividad y competitividad de los otros sectores transables no ligados directamente a la producción de *commodities*.

Es deseable que la política fiscal, en particular, se guíe por una meta estructural (depurada de factores cíclicos) y contemple algún mecanismo de estabilización con reglas claras sobre cuánto y cómo ahorrar y sobre cómo establecer (y reajustar de ser necesario) los precios de referencia. Naturalmente, reducir la volatilidad de los ingresos fiscales ampliando la base tributaria, mejorando la administración tributaria e, incluso, recurriendo a mecanismos de cobertura disponibles en los mercados financieros, son iniciativas que contribuirán a ampliar el espacio fiscal y fortalecer su capacidad para suavizar el ciclo.

En cualquier caso, los mecanismos institucionales empleados para administrar las rentas forman parte de

una ecuación compleja. En principio, además de atender a un objetivo de corto plazo, la estabilización cíclica, deben atender a otro de largo plazo, la acumulación: los fondos de estabilización constituidos por activos líquidos y seguros son el instrumento más adecuado para el objetivo de corto; los fondos soberanos, integrados por un abanico de activos más diversificado y de mayor riesgo, lo son para el segundo.

En cuanto al largo plazo, el principal desafío es sostener tasas de ahorro e inversión que impidan la declinación del *stock* de capital total. Esta es una asignatura pendiente en los países de la región. Para lograrlo debe invertirse una parte sustancial de los retornos generados por la explotación de los recursos naturales en otras formas de capital, físico y humano. Sin embargo, cuánto y cómo invertir no es una decisión que pueda guiarse por reglas válidas para todo tiempo y lugar, independientemente del contexto económico, político y social vigente.

En particular, el objetivo de acumulación debe balancearse con los objetivos de equidad y cohesión social, que requieren asignar recursos a las políticas

sociales orientadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Un impedimento serio para compatibilizar ambos objetivos, común a muchos países de la región, son los cuantiosos y mal diseñados subsidios a la energía y los alimentos que operan de manera regresiva, improductiva y muy poco transparente.

Las mejoras de productividad son ciertamente necesarias para la sostenibilidad del crecimiento en todas las economías en desarrollo. Pero lo son aún más en las economías ricas en recursos naturales, como medio de contrarrestar los riesgos de que apreciaciones cambiarias motorizadas por bonanzas temporarias tengan efectos permanentes sobre sectores transables, que serían viables con tipos de cambio real más próximos al equilibrio de largo plazo.

El abanico de políticas con potencial de generar incentivos para el aumento de la productividad es muy amplio y abarca desde la política comercial y la promoción de la inversión extranjera directa (IED), a la inversión en infraestructura física y social y las mejoras regulatorias e institucionales. Pero dentro de ese abanico las políticas focalizadas específicamente al desarrollo empresarial y la innovación tienen un papel crucial que no debe ser minimizado (Rozenwurcel y Bezchinsky, 2011).

Lo que debe evitarse, en cambio, es discriminar a los sectores directa o indirectamente intensivos en recursos para perseguir una diversificación apoyada en el “blindaje” de sectores manufactureros no competitivos a nivel internacional mediante tipos de cambio persistentemente depreciados, subsidios excesivos o elevados niveles de protección comercial. Las oportunidades perdidas por los excesos cometidos en la historia de la industrialización sustitutiva latinoamericana sugieren que intentar desarrollarse yendo contra las ventajas comparativas resulta, a la larga, ineficaz e insostenible.

Por el contrario, la historia de muchos países ricos en recursos naturales y actualmente de altos ingresos muestra que los sectores de *commodities*, combinados con una fuerte inversión en capital humano y la conformación de una densa red de difusión de conocimientos, pueden funcionar como plataforma exitosa de lanzamiento de una diversificación “evolutiva” de la estructura productiva.

La reiteración de los ciclos de auge y declinación asociados a la explotación de los recursos naturales no

es un destino inevitable de los países de nuestra región. Pero para evitarlo y aprovechar la actual oportunidad que nos ofrece la economía global no basta con saber qué políticas deben adoptarse. Es preciso que esas políticas formen parte de una estrategia viable de desarrollo y cambio institucional. El desafío no es meramente técnico. Construir la coalición social que sustente esa estrategia es, en primer lugar, una tarea política. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA, H. Y M. CORNEJO. 2011. "A Time Series-Cross Section Model of Commodity Prices". Universidad Di Tella. Mimeo.
- ALBRIEU, R.; A. LÓPEZ Y G. ROZENWURCEL (COORD.) 2012. *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o realidad?*. Serie Red Mercosur 23. Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas.
- ALESINA, A.; F. CAMPANTE Y G. TABELLINI. 2008. "Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical?", in: *Journal of the European Economic Association*, 6(5):1006-1036. Septiembre.
- BANCO MUNDIAL. 2006. *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington DC.
- BARMA, N.; K. KAISER, T. MINH LE Y L. VIÑUELA. 2012. *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*. Washington DC: Banco Mundial.
- BYRNE, J.; G. FAZIO Y N. FIESS. 2010. "Panel Data Study of Common Factors in a Commodity Price Index", documento de referencia para Banco Mundial.
- CASHIN, P. Y J. MC DERMOTT. 2002. *The Long Run Behavior of commodity Prices: Small Trends and Big Variability*, WP. Washington DC: FMI.
- CHUA, A. L. 1995. "The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries", en: *Columbia Law Review*, 95(2):223-303.
- CUDDINGTON, J.; R. LUDEMA Y S. JAYASURIYA. 2007. "Prebisch-Singer Redux", en: Lederman, D. y W. Maloney (Eds.). *Natural Resources and Development: Are they a Curse? Are they a Destiny?* Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- DORNBUSCH, R. Y S. EDWARDS. 1992. *La macroeconomía del populismo en América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). 2008. *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere*.
- 2011. *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere*.
- 2012. *Fiscal Monitor*. Abril.
- GAVIN, M. Y R. PEROTTI. 1997. "Fiscal Policy in Latin America", en: Bernanke, B. y J. Rotemberg (Eds.). *NBER Macroeconomics Annual 1997*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HARTWICK, J. 1977. "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", en: *American Economic Review*, 67(5):972-974.
- IZQUIERDO, A. Y E. TALVI. 2008. *All that Glitters May Not Be Gold. Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*. Departamento de Investigación. Washington DC: BID. Abril.
- KATZ, S. 2007. *La economía política de la política económica: el caso argentino reciente*. Buenos Aires: CEPAL.
- Y G. ROZENWURCEL. 2010. "En busca del rumbo perdido: la necesidad de un marco macroeconómico favorable al crecimiento". Mimeo.
- MEHLUM, K. Y R. TORVIK. 2006. "Cursed by Resources or Institutions?", en: *The World Economy*, 29(8):1117-1131.

OCAMPO, J. A. 2011. "¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?", en: *Ensayos Económicos*, 61-62:7-33. Enero-Junio.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). 2008. *Natural Resources and Pro-Poor Growth. The Economics and Politics*. París.

OSTROM, E. 2009. "Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge University Press.

ROZENWURCEL, G. Y G. BEZCHINSKY G. 2011. "Economía del Conocimiento, Innovación y Políticas Públicas en la Argentina", en: Thomas H. et al. (Eds.). *El conocimiento como estrategia de cambio*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

SINNOTT, E. 2009. "Commodity Prices and Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean", documento de referencia para Sinnott, E.; J. Nash y A. de la Torre (Eds.). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean, Beyond Booms and Busts?* Washington DC: Banco Mundial.

-----; J. NASH Y A. DE LA TORRE (Eds.). 2010. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?* Washington DC: Banco Mundial.

SPILLER, P. Y M. TOMASSI. 2010. "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?", en: Scartascini, C.; P. Sipller, E. Stein y M. Tommasi (Eds.). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington DC: BID.

TALVI, E. Y C. VEGH, C. 2005. "Tax Base Variability and Procyclicality of Fiscal Policy", en: *Journal of Development Economics*, 78(1):156-190.

VLADKOVA-HOLLAR, I. Y J. ZETTELMEYER. 2008. *Fiscal Positions in Latin America: Have they Really Improved?* FMI WP 137.

AMÉRICA LATINA Y LAS EXPORTACIONES DE RECURSOS NATURALES AGRÍCOLAS

MARTÍN PIÑEIRO

Ingeniero Agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires, M.Sc. en Agronomía de la Universidad del Estado de Iowa y Ph.D. en Economía Agraria de la Universidad de California. En la actualidad es Director del Grupo CEO y de la Fundación FORGES así como Director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Entre los cargos desempeñados anteriormente se destacan los siguientes: Subsecretario de Economía Agraria de la Argentina, Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), miembro de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sandford), miembro del Consejo Nacional de Educación Superior del Gobierno de la República Argentina, miembro del Consejo Directivo y Presidente del Comité de Programas del Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR), miembro y Presidente del Consejo Directivo del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), consultor del Banco Mundial, del BID, de la FAO, del FIDA, de la Fundación Interamericana, del CGIAR y de la Fundación Ford. Ha publicado diez libros y más de cien artículos sobre desarrollo, política agrícola y desarrollo institucional.

EDUARDO BIANCHI

Economista graduado en la Universidad de Buenos Aires y con estudios de postgrado en la Universidad de Nueva York, Estados Unidos. Ha cumplido varias funciones públicas. Fue Secretario de Industria y Comercio del Ministerio de Industria de Argentina. Se ha desempeñado también como Subsecretario de Política y Gestión Comercial Externa de Argentina y como Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Fue Gerente General de la Comisión Nacional de Comercio Exterior y Economista Jefe de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Ha sido instructor de la Organización Mundial del Comercio, capacitando a funcionarios de varios países de América Latina y de Asia. Fue profesor en varias universidades argentinas. Actualmente es profesor e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes. Es autor de varias publicaciones, principalmente en las áreas de comercio internacional y política industrial.

La discusión sobre las estrategias de desarrollo en América Latina ha estado fuertemente influida por dos conceptos desarrollados en la literatura económica: (a) la hipótesis de que una buena dotación de recursos naturales puede tener un efecto negativo sobre el desarrollo o "la maldición de los recursos naturales" y (b) la evidencia empírica que sugería que los términos de intercambio de la producción agrícola sufren un permanente deterioro. Una revisión de la literatura indica que la hipótesis sobre la "maldición de los recursos naturales" no se sostiene por sí sola y que, por el contrario, con buenas políticas para la utilización del excedente económico los recursos naturales están asociados al desarrollo. Similarmente la evidencia empírica reciente y una evaluación sobre las condiciones estructurales de la agricultura mundial sugieren que el precio de los principales productos agrícolas se mantendrá a niveles altos asegurando términos de intercambio favorables para los países exportadores netos de alimentos. América Latina tiene una extraordinaria dotación de recursos naturales agrícolas. Para aprovecharla efectivamente es necesario definir nuevas estrategias de desarrollo y novedosas políticas comerciales que le permitan insertarse efectivamente en el comercio internacional y lograr una estructura productiva con mayor valor agregado. Finalmente, también es necesario políticas fiscales y sociales que distribuyan los beneficios y contribuyan al desarrollo de una estructura económica equilibrada.

INTRODUCCIÓN

El rol de los recursos naturales en el proceso de desarrollo económico ha estado presente en los debates de los especialistas casi desde el inicio de la economía como una profesión. En este marco, uno de los hechos que ha llamado más la atención es la existencia de países ricos en bienes primarios que se han rezagado en el desarrollo. Esta cuestión aparentemente intrincada, que desafía incluso el sentido común, llevó a algunos autores a concluir que existe algo inherente a la producción de bienes primarios que debe ser perjudicial para las perspectivas de crecimiento de una economía. Esta situación, aparentemente desconcertante, fue llamada la “maldición de los recursos naturales”.¹ Varios de los países de la región de América Latina encuadran en el comportamiento que se comenta, esto es, a pesar que se caracterizan por sus riquezas naturales, ellos no han experimentado un crecimiento comparable con el de países que ya han alcanzado niveles de ingresos altos.²

Por su parte, en el caso particular de los productos agropecuarios, durante las últimas dos décadas la agricultura de América Latina ha tenido un importante crecimiento de la producción y la productividad.³ A su vez, la economía mundial ha experimentado importantes transformaciones en la agricultura y la alimentación que han revalorizado los recursos naturales agrícolas. Después de varias décadas durante las cuales el precio de los alimentos cayó en términos reales, creando una imagen de precios agrícolas en baja y términos de intercambio en permanente deterioro para los países exportadores de productos agropecuarios, la situación tuvo un cambio significativo a partir de

la década de los años noventa. Una serie de factores como el crecimiento económico, la urbanización y las políticas de distribución del ingreso en países emergentes, generaron un incremento de la demanda global de alimentos y un aumento del nivel de precios de considerable magnitud.⁴

Esta nueva situación de la demanda internacional de alimentos parece generar enormes oportunidades y desafíos para América Latina. Es en este contexto, entonces, que cabe preguntarse sobre la vigencia de las condiciones que han llevado a algunos economistas a postular la “maldición de los recursos naturales”. Por otro lado, entender y adecuarse a las nuevas condiciones de la demanda internacional, es una condición necesaria para definir nuevas estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo del sector agropecuario y a aumentar las contribuciones que éste hace al crecimiento económico en la región.

En la primera sección se argumenta que las condiciones y el pensamiento que dominó en décadas pasadas, donde se le daba un papel secundario a la explotación de los recursos naturales, deben ser revisados. La siguiente sección describe la dotación de recursos naturales agrícolas en América Latina, mientras que en la tercera se describen la nueva geografía de los mercados mundiales y las posibilidades de la inserción internacional de la región. La cuarta sección plantea dilemas y desafíos con respecto a la estrategia y las políticas necesarias para aumentar las contribuciones del sector agropecuario al desarrollo de América Latina. Finalmente, la quinta sección extrae las principales conclusiones del trabajo.

LA AGRICULTURA COMO UN PILAR DEL DESARROLLO

Algunos estudios empíricos que examinaron la relación entre el crecimiento económico y la proporción de exportaciones de productos básicos sobre el total de exportaciones o sobre

¹ A los fines de este trabajo, incluimos a los productos agrícolas en la definición de recursos naturales. Para una discusión sobre las definiciones y características esenciales de los recursos naturales, véase OMC (2010).

² La producción de recursos naturales es muy heterogénea en los países de la región. Los países más populosos y económicamente grandes de la región, México y las naciones del Cono Sur, suelen ser exportadores netos de bienes primarios. Los menos populosos y más pequeños, la mayoría de ellos ubicados en América Central y el Caribe, suelen ser importadores netos de bienes primarios.

³ Si bien la agricultura en América Latina creció durante el período 1960-1990 a tasas similares a las del promedio mundial, a partir de la década de los años noventa experimenta importantes transformaciones estructurales con la aparición de nuevas formas de organización de la producción. Estos cambios, que son importantes en los países del Cono Sur y parcialmente en algunos otros países como Perú y Costa Rica, facilitaron la innovación tecnológica y un mayor dinamismo productivo.

⁴ Hay un intenso debate internacional acerca de si la intensificación del uso de los productos agrícolas en los contratos financieros ha sido un motivo de aumento de precios. La evidencia disponible indica que el nivel de precios está definido por la relación entre oferta y demanda. Sin embargo, la evidencia también señala que la “financiarización” de los mercados agropecuarios ha contribuido a la extrema volatilidad de precios observada durante el último quinquenio.

el Producto Interno Bruto (PIB), encontraron un impacto negativo de los recursos naturales en el crecimiento económico, vínculo que fue apodado como la “maldición de los recursos naturales”.⁵ La gran cantidad de ejemplos de países con riqueza de recursos pero pobreza de ingresos parecía confirmar estas conclusiones.

Trabajos econométricos más recientes han cuestionado estos hallazgos, sobre todo el uso en los trabajos empíricos de la proporción de las exportaciones de bienes primarios sobre el total de exportaciones o sobre el PIB, como medida de abundancia de recursos naturales. Se ha planteado que estos ejercicios econométricos tienen “problemas de endogeneidad”, esto es, no existe forma de decir si los países han sido incapaces de crecer por ser tan dependientes de los bienes primarios, o si son tan dependientes de los bienes primarios porque han sido incapaces de crecer en otros sectores. Asimismo, utilizando otros indicadores de abundancia de recursos naturales, desaparece su relación negativa con el crecimiento o incluso aparece como una relación significativamente positiva.⁶ Paralelamente a este cuestionamiento empírico, otro conjunto de estudios se ha dedicado a revisar los diferentes argumentos que se han planteado para explicar la “maldición de los recursos naturales”.

VIGENCIA DE LA “MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES”

Las principales hipótesis que se han propuesto para explicar la “maldición de los recursos naturales” han sido la tendencia decreciente y la volatilidad de los precios internacionales de los bienes primarios; la expansión cíclica del sector de no transables a través de la “enfermedad holandesa” y el desplazamiento del sector manufacturero, y los problemas que se derivan de la interacción entre las ganancias extraordinarias

provenientes de la producción de estos bienes y las instituciones de un país.⁷

En la década de 1950, Prebisch y Singer argumentaron que los precios de los bienes agropecuarios tienen una tendencia descendente de largo plazo en relación con los productos manufacturados. Así, con los términos de intercambio decrecientes, los países que se especializan en su producción se rezagarán en el crecimiento, en comparación con los países que dependen más de la producción manufacturera. La hipótesis de Prebisch-Singer fue importante en la historia de la región, porque aportó una justificación intelectual para la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones que adoptaron muchos países de la región durante las décadas de 1950 a 1970, hasta que las crisis de los años ochenta los obligaron a abandonarla a favor de políticas orientadas al exterior. Si bien estudios recientes que utilizan técnicas econométricas sofisticadas a series de precios más largas en el tiempo que las utilizadas por Prebisch y Singer, encuentran poca evidencia para sostener esta hipótesis, los cambios que en los últimos años ha experimentado la demanda mundial de alimentos y que serán abordados en el próximo punto, permiten argumentar que estamos en presencia de nuevos términos del intercambio y que éstos son crecientes y no decrecientes con respecto a los productos manufacturados.⁸

Si bien el peso de la evidencia más reciente parece indicar que, una vez considerados todos los factores, no existe “la maldición de los recursos naturales”, sí existen algunos factores que pueden ejercer una influencia negativa. Parece cierto, al menos en el corto plazo, que los precios internacionales de los

⁷ La abundancia de recursos naturales genera grandes rentas económicas, con dos efectos principales en la estructura relativa de incentivos en la economía. El flujo de entrada de divisas aprecia la tasa de cambio real, elevando el precio de los productos no comerciables en relación con el de los comerciables. Por otro lado, aumenta los rendimientos de producción del recurso en relación con los bienes manufacturados, reduciendo el incentivo para invertir en la producción de esos últimos bienes y generando así una estructura de producción y exportación concentrada en el recurso natural. Estas dinámicas se conocen generalmente como la “enfermedad holandesa”. Trabajos recientes sobre la enfermedad holandesa en América del Sur pueden encontrarse en Albrieu, López y Rozenwurcel (2011).

⁸ Con relación a los estudios econométricos que encuentran poca evidencia del argumento de Prebisch-Singer, véanse Balagtas y Holt (2009); Lederman y Maloney (2007b) y Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2007).

⁵ Dos artículos de gran influencia en este sentido han sido los de Sachs y Warner (1995, 1997).

⁶ Véanse, por ejemplo, los trabajos mencionados por Banco Mundial (2010).

bienes primarios son muy volátiles debido a que su oferta y demanda son relativamente inelásticas. Las fluctuaciones en los índices de precios para cada uno de los principales grupos de bienes primarios, son mucho mayores que los de, por ejemplo, los índices de valor unitario de los productos manufacturados. Con la volatilidad de precios aumentan la incertidumbre y el riesgo en toda la economía, lo que puede desalentar la inversión. Cuando va acompañada de la apreciación del tipo de cambio real durante bonanzas de bienes primarios, puede también fomentar la concentración de las canastas de exportación, lo que puede, a su vez, aumentar los efectos adversos de la volatilidad de los precios en la economía. En conjunto con una alta dependencia fiscal de ganancias extraordinarias provenientes de bienes primarios, la concentración de las exportaciones ocasiona también inestabilidad en las rentas del gobierno y dificultades en el manejo macroeconómico. Otra inquietud legítima sobre la extracción de recursos naturales, es que si las rentas no se reinvierten en capital humano o algún otro capital productivo, la existencia real de riqueza de la economía irá disminuyendo con el tiempo. Finalmente, la existencia de ganancias extraordinarias, especialmente cuando las mismas son apropiadas por grupos concentrados, puede inducir una gobernabilidad deficiente y socavar el desarrollo de buenas instituciones y el crecimiento a largo plazo.

La producción de bienes primarios no es intrínsecamente inferior a otros en términos de su potencial para un mayor valor agregado a medida que la producción se vuelve de mejor calidad, con efectos de derrame económicos positivos y externalidades sociales o desarrollo de vínculos hacia arriba y abajo en la cadena de producción. Adicionalmente, pueden tomarse medidas para mejorar los efectos de la enfermedad holandesa y diversificar la estructura de producción de la economía. Desde una perspectiva estratégica, dos objetivos principales de la política fiscal en los países dependientes de los bienes primarios son la suavización del gasto público en el corto plazo frente a la volatilidad de los ingresos de estos bienes, y el manejo óptimo de la riqueza en el largo plazo. Un tercer objetivo fundamental es reducir la volatilidad misma de los ingresos diversificando la base tributaria. Para aislar los gastos de los ciclos de bonanza y crisis de los ingresos provenientes de bienes primarios, idealmente se requiere el uso de un objetivo fiscal cíclicamente ajustado, en combinación con un fondo de estabilización que obligue a la acumulación de ahorros cuando haya ganancias extraordinarias de los bienes

primarios, que podrán luego utilizarse para estabilizar el gasto en los tiempos de crisis de estos bienes. Así, un fondo de estabilización puede ejercer una función de estabilización del gasto y contribuir también a una función de política fiscal contracíclica más eficaz.

Los trabajos recientes sostienen que tanto los ejercicios econométricos como los casos históricos, muestran que la “maldición de los bienes primarios”, en caso de existir, no es ni fuerte ni inevitable. La evidencia predominante señala que la riqueza de recursos naturales, en promedio, ni socava ni promueve desproporcionalmente el crecimiento económico. Sin embargo, aunque no exista esta “maldición”, sí existe preocupación sobre los riesgos que pueden crear, especialmente los efectos sobre la estabilidad macroeconómica, agravados por la concentración de las exportaciones. Ello sugiere, entonces, dos puntos principales de intervención para romper la cadena potencialmente negativa de causalidad entre la dependencia de bienes primarios y el crecimiento: diversificar la producción y administrar bien las rentas del gobierno, canalizando ahorros desde la agricultura hacia sectores no tradicionales.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL: LOS NUEVOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

En el caso de los recursos naturales agrícolas, especialmente importantes para América Latina, es importante analizar uno de los componentes de las hipótesis interpretativas utilizadas, es decir, el deterioro de los términos de intercambio.

Un análisis de la evolución de los precios de las principales *commodities* agrícolas muestra que a pesar de algunos períodos caracterizados por precios altos y con una considerable volatilidad, la tendencia de los precios de los productos básicos agrícolas ha sido claramente declinante. Esta tendencia y el consecuente deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos agropecuarios, condición común de la mayoría de los países de América Latina, creó la imagen de que el potencial de la producción agropecuaria para contribuir al desarrollo económico y bienestar de los países de la región era limitada. Sin embargo, esta tendencia comienza a revertirse a fines de la década de los años noventa; así, durante los últimos diez años los precios de las principales productos alimentarios aumentan significativamente, llegando a niveles récords en los años 2007 y 2008.

Si bien los precios disminuyeron durante 2009, han permanecido altos hasta el presente, situación que parece proyectarse hacia el futuro.

Por otra parte, es importante notar que en las últimas dos décadas el mundo ha sufrido extraordinarias transformaciones que dibujan una nueva situación de la producción, la demanda y los precios de los productos agrícolas. Por un lado, se ha verificado un rápido incremento de la demanda de alimentos desde fines de la década de los años noventa, que se ha dado no sólo en términos cuantitativos calóricos sino también en términos de calidad y diversificación de la dieta. La demanda mundial de alimentos se ha expandido de manera significativa impulsada por el crecimiento de la población y el crecimiento económico, la mejora en la distribución del ingreso y la urbanización en el mundo en desarrollo y particularmente en un número más limitado de los así llamados países emergentes. Se espera que este crecimiento de la demanda continúe en el futuro mediano; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*) ha estimado que para el año 2050 será necesario producir alrededor de un 60% más de alimentos para enfrentar la demanda proyectada.

La expansión de la demanda mundial ha estado acompañada de un importante cambio en los patrones alimentarios con un incremento sostenido en el consumo de proteínas animales, aceites vegetales y en menor medida, azúcar. Estos cambios en los patrones de consumo resultan en una presión adicional sobre los recursos naturales, ya que la nueva composición de la demanda utiliza una mayor cantidad de recursos naturales por unidad de consumo. Por otra parte, los mayores incrementos de la demanda de alimentos están y estarán localizados en Asia, tanto Sur como Este, y parcialmente en África subsahariana; esta relocalización de la demanda internacional tendrá importantes impactos sobre las características del comercio internacional. Finalmente, un elemento adicional a tener en cuenta en el análisis de la demanda de los bienes agrícolas y las proyecciones sobre sus precios, es el creciente uso alternativo de los recursos naturales agrícolas como el biocombustible, que ejercen una presión adicional en los precios internacionales.

Por el lado de la oferta mundial de productos agropecuarios, si bien es esperable que los adelantos tecnológicos y en particular la biotecnología sigan generando innovaciones importantes que aumenten

la producción y la productividad, también existen nuevas restricciones que la condicionan. Los recursos naturales agrícolas comienzan a ser económicamente cada vez más escasos, esto es, la expansión de la frontera agropecuaria deberá hacerse sobre suelos ecológicamente menos productivos, más alejados de los centros de consumo y en ecosistemas más frágiles con mayores riesgos de deterioro, lo cual resultará en costos de producción más altos. Asimismo, la disponibilidad de agua de riego encuentra límites crecientes. Estas restricciones productivas y ambientales harán cada vez más difícil que la oferta mundial de alimentos acompañe a la rápida y continuada expansión de la demanda.

De esta manera, la mayor demanda mundial continuará en el futuro inmediato, sosteniendo el alto nivel de precios y su alta volatilidad; las proyecciones que realizan los organismos internacionales muestran niveles de precios similares o superiores a los niveles de 2007 y 2008. Si bien el comportamiento del consumo internacional podría estar afectado en el corto y mediano plazo por la crisis económica y financiera aún no resuelta, especialmente en Europa, la bajísima elasticidad precio de la demanda de alimentos permite suponer que, excepto que la crisis económica se profundice y extienda en el tiempo, su impacto sobre la demanda mundial de alimentos no será significativa.

AMÉRICA LATINA, RECURSOS NATURALES AGRÍCOLAS E INVERSIÓN

América Latina tiene una dotación de recursos naturales agrícolas de gran importancia, tanto en un sentido absoluto como relativo a otras regiones del mundo. Esta dotación de recursos tiene, sin embargo, una considerable heterogeneidad entre países, lo cual es necesario considerar al evaluar las capacidades productivas potenciales de cada uno y consecuentemente sus estrategias y políticas para el sector rural.

En relación a las tierras agrícolas, la región tiene reservas de tierras cultivables estimadas en 576 millones de hectáreas, equivalentes al 29% de su territorio. Estas cifras determinan que América Latina sea la región con la mayor reserva de tierras cultivables en relación a su población total.

En cuanto a los recursos hídricos, América Latina recibe el 29% de la precipitación y representa un

tercio de los recursos hídricos renovables del mundo renovables. Estos recursos representan una dotación de agua *per capita* casi cuatro veces superiores al promedio mundial. Téngase en cuenta que la producción de alimentos y fibras vegetales requiere un alto consumo de agua. Así, producir la alimentación necesaria para una persona requiere alrededor de 5.000 litros de agua, unas 500 veces más que el promedio del consumo directo de agua. De esta manera, el principal consumidor del agua dulce es la agricultura, que utiliza alrededor del 75% del consumo total de este recurso. Similarmente a lo que ocurre con las tierras cultivables las diferencias subregionales y por país, en cuanto a la disponibilidad de agua dulce, son considerables.

Esta dotación de los principales recursos naturales necesarios para la producción agrícola, le da a la región ventajas comparativas muy significativas, especialmente en los países del Cono Sur y de algunos otros como Colombia y Nicaragua, que tienen un potencial agrícola aun inexplorado. Es importante notar que si se compara la dotación de América Latina en relación a la dotación de los países desarrollados para cada uno de los recursos naturales, la disponibilidad de tierras cultivables es la relación más favorable para la región.

En consecuencia, la dotación de recursos naturales agrícolas de la región, especialmente en relación a la cantidad de población, es extraordinariamente favorable. Sólo unos pocos países tienen una relación tierra/población inferior a la media mundial. Una utilización inteligente de este capital natural permitiría aumentar y consolidar su posición como región productora y exportadora de alimentos y otros productos de origen agropecuario y aumentar las contribuciones que el sector rural ha hecho y hace al desarrollo económico y social. Sin embargo, el aprovechamiento de los recursos naturales requerirá inversiones importantes en infraestructura de comunicaciones y transporte y una política, incluyendo inversiones importantes, en ciencia, tecnología e innovación.

DEMANDA DE ALIMENTOS Y SOCIOS COMERCIALES

Durante la última década, el comercio internacional de productos agropecuarios ha experimentado importantes cambios. Por un lado, se ha expandido rápidamente tanto en volumen como en valor, aunque no tanto como lo hubiera hecho en ausencia de políticas proteccionistas seguidas por muchos países, en especial

por los desarrollados. A pesar de estas políticas, entre 1980 y 2010 el valor del comercio agrícola aumentó en un 360%, como consecuencia de las altas tasas de crecimiento experimentado a nivel mundial hasta la reciente crisis económica y financiera.⁹ A su vez, el origen y destino del comercio se ha modificado en forma significativa. La expansión de la demanda se ha concentrado en los países menos desarrollados y en algunos emergentes con alta densidad de población (por ejemplo, China, India y México), estimándose que más del 80% del incremento de la demanda por alimentos provendrá en los próximos diez años de estos países. Si bien China e India serán los grandes demandantes individuales, alrededor del 50% del incremento de la demanda provendrá de otros países emergentes.

Asimismo, las exportaciones agroalimentarias se están concentrando en países en desarrollo con una buena dotación de recursos naturales, como los países del Cono Sur, algunos países del Este Europeo y unos pocos de Asia (Indonesia, Tailandia), lo cual ha disminuido la importancia relativa de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como exportadores netos de alimentos. Esta reorientación de la demanda y de la oferta de alimentos genera cambios en los flujos comerciales y una concentración geográfica en el caso de algunos productos. Adicionalmente, algunos de los países que son los nuevos grandes actores en el comercio agrícola, tienen estructuras de comercio con una fuerte influencia y/o participación de los gobiernos. Por otro lado, a la vez que se ha verificado una creciente apertura del comercio internacional, en los últimos años han surgido acuerdos regionales y bilaterales que probablemente han sido más importantes que los acuerdos multilaterales.¹⁰ Finalmente, la creciente importancia del comercio intrafirma y de los estándares privados, establece un nuevo papel y una nueva importancia del sector privado como regulador de las condiciones dentro de las cuales se realiza el comercio internacional agrícola.

⁹ El valor del comercio total aumentó un 640% en el mismo período.

¹⁰ Estos acuerdos regionales y bilaterales han surgido en el marco del estancamiento de la Ronda Doha y se han verificado principalmente en nuevos mercados. Muchos de estos acuerdos han avanzado en las áreas cubiertas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) e incluso en áreas totalmente nuevas.

Estas nuevas condiciones del comercio internacional agropecuario crean nuevas oportunidades y desafíos para América Latina. La expansión del comercio genera nuevas oportunidades de producción y exportación para muchos países de la región. Al mismo tiempo, plantea una serie de nuevos desafíos para los cuales es necesario prepararse a través de políticas comerciales y productivas flexibles y apropiadas a las condiciones particulares de cada país.

Las proyecciones de crecimiento económico y demanda por productos agropecuarios indican un acentuado aumento de la demanda neta de alimentos por parte de Asia y, consecuentemente, una disminución de la importancia relativa de Estados Unidos y de Europa, que han sido los principales mercados para las exportaciones de origen agropecuario de América Latina. Sin embargo, esta tendencia no es homogénea para toda la región; la importancia creciente del mercado asiático será especialmente importante para los países del Cono Sur y en menor medida para los países con mayor capacidad agrícola que miran al Pacífico. En el caso de América Central, el mercado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Canadá, Estados Unidos y México) seguirá siendo el principal destino de sus exportaciones de origen agropecuario.

La creciente importancia de los países asiáticos y, en menor medida, de otras economías emergentes, tiene una serie de elementos que es conveniente analizar en relación a la política comercial de los países de América Latina. En primer lugar, será necesario desplegar una política comercial activa para desarrollar los vínculos comerciales con los nuevos grandes actores del comercio internacional agropecuario. Ello requiere de una estrategia consistente de largo plazo que tome en consideración las pautas culturales y la organización institucional del comercio exterior de dichos países. En este sentido, es importante resaltar la fuerte intervención del estado, incluyendo los acuerdos país-país en el comercio internacional, especialmente de productos agrícolas.

En segundo lugar, la demanda de estos países está concentrada en productos primarios con un muy bajo coeficiente de valor agregado. La composición de las exportaciones agropecuarias de los países del Cono Sur a India y China es una evidencia de ello. Si bien este es un problema que también existe en relación a los mercados de Europa y en cierta medida de Estados Unidos como consecuencia de la política de

escalonamiento arancelario aplicado para proteger sus industrias agroalimentarias, la expansión de los mercados de India y China no resolvería este problema. Por otra parte, el crecimiento de la importancia relativa de otros países emergentes, tanto en África, Asia y América Latina, podría generar nichos de mercado para productos con mayor valor agregado. Así, la política comercial exportadora deberá enfatizar el objetivo de aumentar la capacidad de colocar este tipo de productos. La búsqueda de soluciones a este problema puede requerir poner énfasis en la utilización de diferentes instrumentos. En el caso de los países desarrollados, puede ser necesario acordar con las grandes empresas agroindustriales para poder exportar productos en forma asociada. En el caso de los países asiáticos, seguramente será necesario hacer inversiones agroindustriales en dichos países para superar las restricciones existentes para acceder al mercado local y para ayudar a desarrollar la demanda de productos alimentarios de mayor sofisticación y valor agregado.¹¹

OPORTUNIDADES Y ESTRATEGIA: LÍMITES Y REQUISITOS

El contexto internacional y regional descripto muestra que América Latina enfrenta condiciones muy distintas a las del pasado, especialmente en relación al papel, las oportunidades y los desafíos que enfrentarán su agricultura y sector rural durante la próxima década. Nuevas estrategias y políticas son necesarias para aprovechar las oportunidades que brinda el contexto internacional y aumentar así las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo económico.

En este marco, hay que tener en cuenta que la producción agropecuaria no es sólo alimentos. Crecientemente surgen alternativas de agregación de valor sobre las materias primas agropecuarias, tales como biocombustibles, sustitutos del plástico y los metales, y derivados farmacéuticos, entre otros. Adicionalmente, se podrían considerar los servicios provistos por los ecosistemas (fijación de carbono) como productos del agro. Así, las estrategias de desarrollo agropecuario y

¹¹ Una mayor internacionalización de empresas agroindustriales requiere un alto nivel de concentración de la industria y una importante capacidad financiera. El ejemplo de Brasil con el financiamiento del BNDES es un ejemplo que ilustra el comentario.

rural deben optimizar la combinación de productos con el objetivo de aumentar los impactos de la agricultura al crecimiento.

Por otro lado, los beneficios económicos de una expansión de la producción agropecuaria no serán homogéneos a través de los distintos sectores sociales. Los sectores económicos ligados a la producción agropecuaria serán los principales beneficiarios. Esta desigual distribución de los beneficios debe ser corregido a través de políticas fiscales y sociales, para asegurar una mejor distribución del ingreso, la sostenibilidad social y política del desarrollo y la seguridad alimentaria del conjunto de la población de cada país.

En cuanto al nuevo escenario en el comercio internacional, el cambio en la importancia relativa de los socios comerciales que fuera comentada en la sección anterior, requerirá de nuevas estrategias de inserción internacional y nuevas políticas comerciales. Asimismo, la región tiene el importante desafío de encontrar estrategias y políticas comerciales y productivas que permitan aumentar el valor agregado de las exportaciones de origen agropecuario y aumentar el impacto multiplicador de la producción agropecuaria sobre la generación de actividad económica y el empleo.

Del mismo modo, los marcos normativos, las estrategias y las políticas sectoriales deberán incorporar de manera integral los cambios que se están produciendo en la estructura y comportamiento de los sistemas alimentarios mundiales. Este proceso es muy significativo en América Latina, en donde la concentración económica y la transnacionalización de los sistemas agroalimentarios son hechos evidentes. Ello tendrá consecuencias importantes en la distribución del ingreso entre los distintos actores de las cadenas productivas, pero también lo tendrá entre países.

Por otro lado, la agricultura es cada vez más compleja en términos de la cantidad y variedad de los productos que se producen y de las formas de producir. Sin embargo el elemento que caracteriza a la agricultura es que está basada en la utilización de recursos naturales, cuya cantidad es económicamente limitada y su utilización, en consecuencia, debe incorporar el concepto de sustentabilidad. Por lo tanto, este desafío, que venía siendo resuelto más o menos exitosamente a través del impacto interrelacionado de la expansión de la frontera agropecuaria y de la innovación tecnológica, será en el futuro cada vez más dependiente de esta última. Así, los países de América Latina deberán

realizar importantes esfuerzos en investigación e innovación para sostener sus ventajas comparativas en la producción agropecuaria.

Finalmente, será imprescindible desarrollar un marco de gobernanza que articule los diferentes intereses de la sociedad y permita construir la institucionalidad y las políticas de largo plazo necesarias para enfrentar los desafíos señalados.

CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido revisar la llamada “maldición de los recursos naturales”, a la luz de la literatura económica reciente y, en particular, de los cambios ocurridos en la demanda mundial de alimentos y en el comercio agropecuario internacional, así como de sus impactos en América Latina. Se ha argumentado también sobre la dotación de recursos naturales agrícolas de la región y, finalmente, se han bosquejado propuestas de políticas a fin de maximizar las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo económico de nuestros países.

Tal como se discute en las páginas precedentes, hay buenas razones para pensar que poseer riqueza en recursos naturales no compromete el crecimiento de un país. Sí parecen condiciones necesarias para ello, diversificar la producción y la canasta exportadora y administrar bien las rentas extraordinarias que se derivan de la explotación de estos recursos.

Adicionalmente, durante la última década el crecimiento de la demanda de alimentos por parte de los países emergentes establece una nueva situación de precios internacionales de las principales producciones agropecuarias y, por lo tanto, una nueva trayectoria de estos precios en relación a los de los bienes manufacturados. Las condiciones estructurales, tanto desde el lado de la demanda como desde la oferta, indican que hay “nuevos términos del intercambio”, esta vez favorables para los países de la región, y que ellos se mantendrán por un tiempo considerable. En este contexto, la dotación de recursos agrícolas de la región es extremadamente favorable para aprovechar este nuevo escenario mundial, por lo que una utilización inteligente del capital natural permitirá a nuestros países aumentar y consolidar su posición como región productora y exportadora de alimentos. A tal fin, deberán diseñarse las políticas e

incentivar las inversiones necesarias para desarrollar todas las actividades posibles, que optimicen los flujos económicos que pueden derivarse, en forma sustentable, de los recursos naturales agrícolas.

Los cambios que ocurren en el comercio internacional de productos agropecuarios y que reflejan el aumento estructural en la demanda de alimentos, también exigirán a nuestros países delinear políticas comerciales acordes. Será necesario explorar distintas estrategias que permitan a los países de América Latina desarrollar vínculos de largo plazo con los nuevos actores y además poder exportar productos de mayor valor agregado. Claramente, los beneficios del nuevo escenario internacional no serán los mismos si la región exporta productos básicos agropecuarios, que si logra avanzar en la cadena de valor de estos bienes, crear eslabonamientos y lograr derrames económicos y externalidades positivas.

Finalmente, será crucial una política que corrija la desigual distribución de los beneficios, los que recaerán inicialmente en los propietarios de los recursos naturales agrícolas. Serán necesarias políticas fiscales y sociales para asegurar una justa distribución del ingreso y la seguridad alimentaria del conjunto de la población de cada país. También será necesario enfrentar el dilema de conciliar las demandas más inmediatas con las necesidades de política pública en materia de desarrollo productivo, innovación y acumulación de capital humano. Del mismo modo, será imprescindible que, además de aprovechar las ventajas de los recursos naturales agrícolas, cada país de la región busque un balance adecuado en su estructura productiva, para que esta sea capaz de generar empleo y actividad económica que de cabida a toda su población económicamente activa y no sólo a la vinculada a la producción de bienes agrícolas y alimentos. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ALBRIEU, R.; A. LÓPEZ Y G. ROZENWURCEL (COORDS.). 2011. *Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad?*. Serie Red Mercosur 23. Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

BALAGTAS, J. Y M. HOLT. 2009. "The Commodity Terms of Trade, Unit Roots and Nonlinear Alternatives: A Smooth Transition Approach", en: *American Journal of Agricultural Economics*, 91.

BANCO MUNDIAL. 2010. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?*

CUDDINGTON, J.; R. LUDEMA Y S. JAYASURIYA. 2007. "Prebisch - Singer Redux", en: Lederman, D. y W. Maloney (Eds.). *Natural Resources and Development: Are They a Curse? Are They Destiny?* Washington, DC: Banco Mundial y Stanford University Press.

LEDERMAN D. Y W. MALONEY. 2007a. *Natural Resources, Neither Curse nor Destiny*. Washington, DC: Banco Mundial y Standford University.

-----, 2007b. "Trade Structure and Growth", en: Lederman, D. y W. Maloney (Eds.). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Washington, DC: Banco Mundial y Stanford University Press.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2010. *Informe sobre el Comercio Mundial 2010. El Comercio de Recursos Naturales*.

PINEIRO, M. 2012. "La agricultura de América Latina: nuevas oportunidades y desafíos". Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). Borrador para discusión. Buenos Aires. Agosto.

PREBISCH, R. 1949. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems", en: *Revista Brasileira de Economia*, 3:47-100.

SACHS, J. Y A. WARNER. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration", en: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1-95.

-----, 1997. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Cambridge, MA: Center for International Development y Harvard Institute for International Development.

SINGER, H. 1950. "US Foreign Investment in Underdeveloped Areas: The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", en: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 40:473-485.

EL COBRE Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE CHILE

JOSÉ PABLO ARELLANO

Economista de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) (Pontificia Universidad Católica de Chile, Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard). Es Director de empresas e integra el directorio de varias fundaciones privadas de educación y acción social. Entre 2006 y 2010 se desempeñó como Presidente Ejecutivo de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO). Entre septiembre de 1996 y marzo de 2000 fue Ministro de Educación de Chile. Entre 1990 y 1996 se desempeñó como Director Nacional de Presupuestos de Chile. Ha sido también Presidente del Directorio de la Fundación Chile y miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile, del BancoEstado y de varias otras empresas privadas, así como de corporaciones educacionales sin fines de lucro. También ha sido Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, Presidente del Consejo Superior de Educación y Presidente del Consejo de Monumentos Nacionales. Es profesor titular de la Universidad de Chile.

El cobre ha alcanzado una gran importancia para la economía chilena fruto de su expansión iniciada a fines de la década de los años ochenta y al reciente boom de precios. En este artículo se documenta esa expansión y la forma en que está contribuyendo al desarrollo del país. Se estudia el impacto multiplicador del cobre y se discute cómo acentuar y acelerar su contribución al desarrollo. La discusión presenta conclusiones relevantes para otros países que están gozando de la bonanza de precios en la minería o en otros recursos naturales.

IMPACTO DEL COBRE EN LA ECONOMÍA: LOS CANALES TRADICIONALES

A lo largo de los últimos 25 años se ha producido un cambio importante en la significación del sector minero y en particular del cobre en la economía chilena. Primero por el aumento de la inversión y de la producción registrada a partir de fines de la década de los años ochenta, y luego por el aumento de precios que empieza a manifestarse en 2004 y se acentúa con el súper ciclo de precios desde 2006 hasta el presente, con una breve interrupción durante la crisis de 2008-2009. Esta combinación de factores llevan a que el producto interno bruto (PIB) o valor agregado del cobre que representaba cifras de menos de US\$ 3 mil

millones al año hasta 1994, desde 2006 supera los US\$ 30 mil millones anuales.¹ En cuanto a las exportaciones, ellas promediaban los US\$ 3.8 mil millones al año hasta 1994 y actualmente superan los US\$ 40 billones. Véase el [Gráfico 1](#).

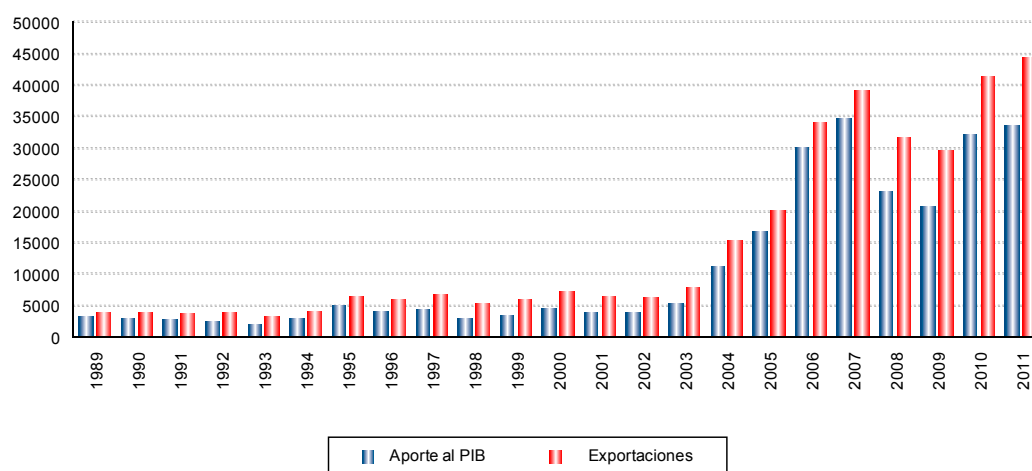
Como se puede apreciar en el [Gráfico 2](#), el valor agregado por el cobre en el PIB pasó de representar menos del 6% hasta 2002 a cifras por encima del 13% a partir de 2005. En cuanto a su participación en las exportaciones de bienes, puede verse en el [Gráfico 2](#) que ésta se elevó desde cifras en torno al 35% durante

¹ Cifras de PIB en pesos de cada año expresadas a dólares con el tipo de cambio observado en el año.

Gráfico 1

COBRE: APOORTE AL PIB Y EXPORTACIONES EN CHILE, 1989-2011

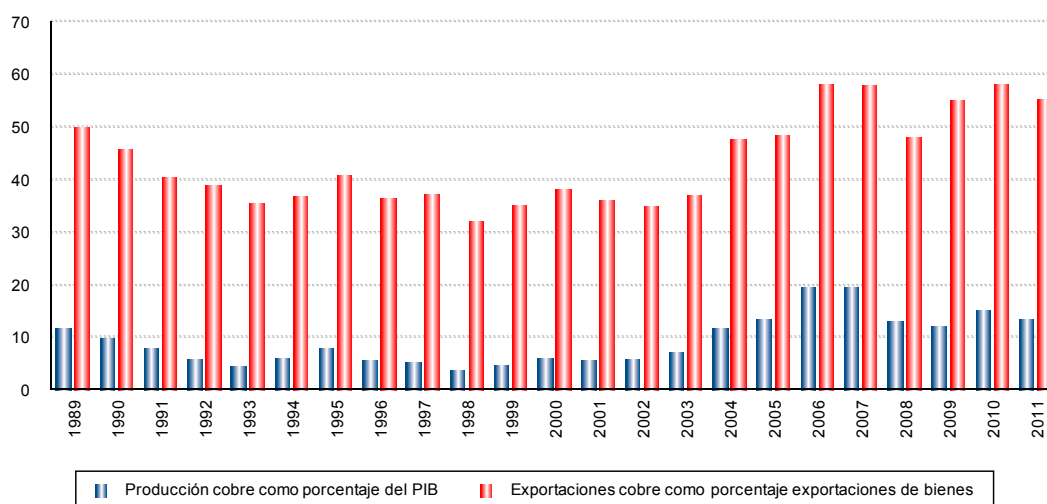
Millones de US\$ corrientes



Fuente: Cuentas Nacionales y Balanza de Pagos, Banco Central de Chile (BCCh).

Gráfico 2

COBRE: COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES CHILE, 1989-2011

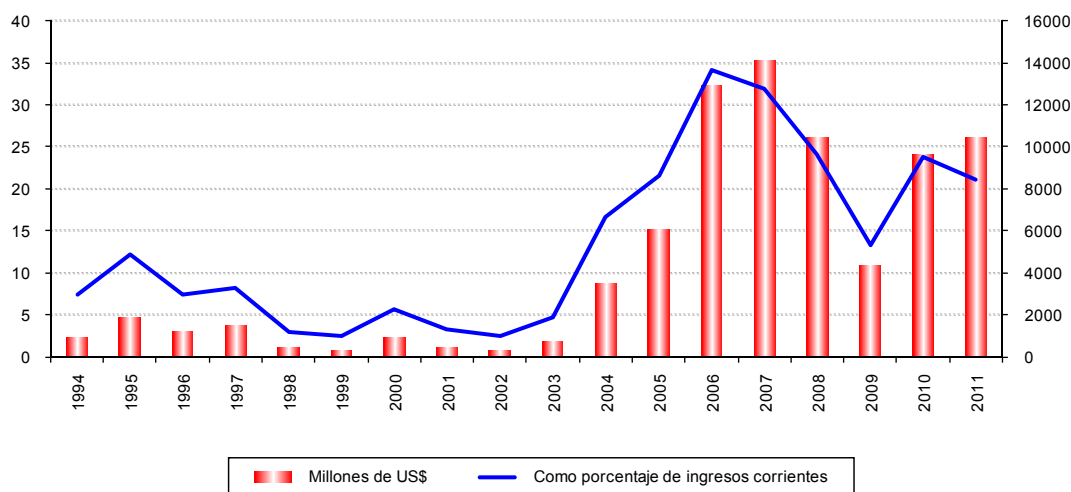


Fuente: Cuentas Nacionales y Balanza de Pagos, Banco Central de Chile (BCCh).

Gráfico 3

APORTES AL ESTADO DE CODELCO Y GRAN MINERÍA PRIVADA, 1994-2011

Porcentaje de los ingresos corrientes y millones de US\$



Fuente: Estado de operaciones Gobierno Central, DIPRES.

los años noventa y hasta 2003, para llegar a cifras superiores al 55% a partir de 2006.² Es interesante destacar que en las décadas de los años cincuenta y sesenta, y hasta 1974, las exportaciones de cobre tenían una importancia aun mayor, representaban más del 65% de los retornos de exportación e incluso en algunos años del 75%. Ello a pesar de que tanto la producción como los precios del cobre eran significativamente menores a los actuales. La menor importancia actual del cobre en las exportaciones, comparada a las décadas previas a 1974, y a pesar de la mayor producción y, precios actuales, se explica por la fuerte diversificación de la canasta exportadora y reestructuración del comercio exterior y estructura productiva que se registra en el país a partir de la apertura externa y la nueva forma de inserción internacional que se inicia a mediados de los años setenta.

La mayor parte de la expansión en la producción y en el volumen de exportaciones registrada a partir de los

años noventa ha sido realizada por empresas privadas. Si bien CODELCO aumentó su producción en 50% en los últimos 20 años, su participación en la producción total se redujo del 60% a poco más del 30% y en las exportaciones del 68% a 37% del total exportado.

La tercera contribución tradicionalmente importante del cobre en la economía nacional es su aporte al financiamiento del presupuesto nacional, tanto por la vía de los impuestos como los dividendos aportados por CODELCO³ al Estado. Como puede verse en el *Gráfico 3*, éstos pasaron de contribuciones anuales normalmente inferiores a US\$ 1.000 millones hasta 2003, a aportes mayores a los US\$ 10.000 a partir de 2006. Como proporción de los ingresos corrientes del gobierno los aportes del cobre pasan de 5,7% promedio entre 1994 y 2003 a 24,8 % entre 2006 y 2011, según el *Gráfico 3*.

² Como proporción de las exportaciones de bienes y servicios, estas cifras se reducen en cerca de 5%.

³ CODELCO, empresa del Estado, surgida a partir de la nacionalización de las grandes empresas del cobre en 1971, que se ubica como el principal productor mundial de cobre.

En cuanto al empleo la contribución de la minería y de la producción de cobre en particular es muy baja dada la alta intensidad de capital que registra esta actividad. El empleo directo en la minería del cobre apenas supera las 50.000 personas, lo que no supera el 0,7% de la ocupación en el país. En los últimos 25 años ha habido una creciente externalización de actividades por las empresas mineras, si se agregan los trabajadores de empresas contratistas la cifra de ocupados puede llegar a triplicarse, sin embargo su significación en el empleo nacional no supera el 2% de los ocupados. La explotación moderna de cobre es altamente intensiva en capital con altos costos hundidos y largos períodos de explotación y recuperación de las inversiones, lo cual limita el impacto directo en el empleo y el desarrollo.

Como se aprecia, el cobre ha tenido tradicionalmente una importante contribución al desarrollo del país a través de los ingresos de exportación y de los ingresos del Estado. Ella fue incluso mayor a la actual en la época en que las exportaciones no se habían diversificado. En cuanto a su aporte a la producción y el empleo esta es muy inferior. Aunque el aumento de producción de cobre en los años noventa, sumado al *boom* de precios, se ha traducido en una contribución al PIB, del cual no hay precedentes.⁴

A pesar de su gran importancia, el aporte del cobre al desarrollo se ha visto perjudicado, e incluso muchas veces ha sido considerado causa de grandes dificultades, porque los ciclos del precio históricamente impactaron negativamente la economía generando inestabilidad macroeconómica e inseguridad cambiaria. Ello hacía más difícil el surgimiento de otras exportaciones y contribuyó a la inestabilidad en el empleo y a la inflación. Afortunadamente, y a pesar de la volatilidad de los precios del cobre, en los últimos 25 años esta inestabilidad se ha atenuado, gracias a un nuevo esquema de políticas que se describe a continuación.

⁴ Un buen análisis de la importancia del cobre para el desarrollo del país en décadas pasadas puede verse en Ffrench Davis y Tironi (1974) y en Meller (2002), en particular el capítulo "El cobre chileno y la política minera".

LA ADMINISTRACIÓN DE LA VOLATILIDAD DE PRECIOS DEL COBRE

El **Gráfico 4** muestra los precios del cobre en la bolsa de Londres, revelando su conocida volatilidad.

Ello tiene fuerte impacto en los aportes del sector tanto en divisas como al fisco. Los aportes de CODELCO y la gran minería privada al gobierno, como se ve el **Gráfico 3**, fluctuaron en los últimos 20 años entre el 2,5% y el 34% de los ingresos corrientes. Lo habitual era que con precios altos el Estado aumentaba sus gastos, los que, cuando bajaban los precios del cobre y los ingresos fiscales, era muy difícil disminuir, generando déficits presupuestarios. A partir de 1987 se estableció un fondo de estabilización del cobre, que posteriormente se amplió al molibdeno, como parte de la política de balance estructural. El gasto del Estado, de acuerdo a esta política, se ajusta a los precios del cobre de largo plazo.⁵ Esta nueva política fiscal sumada a una política de tipo de cambio flexible, con una política monetaria que apunta a una meta de inflación, se han traducido en un escenario de política macroeconómica que estabiliza los ciclos externos originados en el precio del cobre. Este nuevo esquema no solo ha atenuado el impacto interno de los ciclos de precios del cobre, sino que además ha permitido hacer políticas contracíclicas.

A costa de las crisis anteriores, el país ha aprendido, se han creado consensos y se ha dado una institucionalidad para lograr mitigar el impacto de la volatilidad. Es un avance significativo que se puso a prueba con muy buenos resultados en la última gran crisis financiera internacional.⁶ También, pasó bien la prueba de la crisis asiática de fines de los años noventa, no en materia cambiaria, pero sí en materia fiscal.

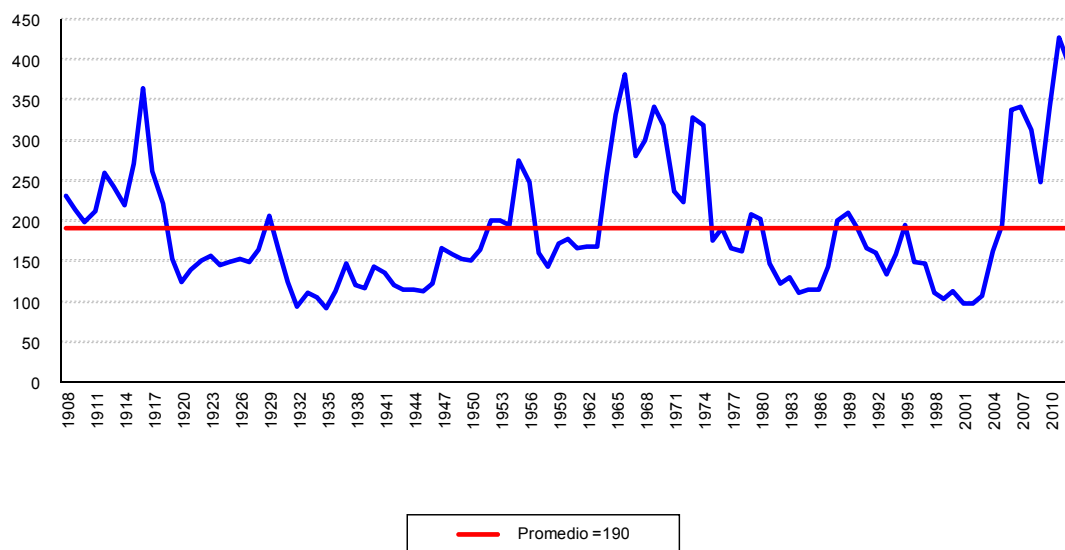
Esta nueva realidad lleva a que el impacto del cobre sobre el desarrollo sea mucho mayor ya que las crisis provocadas por la volatilidad de su precio se han

⁵ Puede verse una descripción de este fondo de estabilización en Arellano (2005), también en Estudios Públicos, y en Velasco *et al.* (2010).

⁶ Véase la presentación del Presidente del Banco Central en los inicios de esta gran crisis. De Gregorio (2008).

Gráfico 4

PRECIOS HISTÓRICOS DEL COBRE EN CENTAVOS DE US\$ POR LIBRA, C/LB 2010, 1998-2010



Fuente: CODELCO.

controlado de manera significativa.⁷ Sin embargo, ha sido más fácil reducir el impacto de la volatilidad de los precios del cobre en el presupuesto fiscal que en la competitividad del resto de la producción de transables, tanto exportaciones como sustitutos de importación. Los transables ven afectada su rentabilidad con la apreciación cambiaria resultante de las bonanzas de precios del cobre. Esto es especialmente relevante para los productores de menor rentabilidad. Con todo, la menor volatilidad del tipo de cambio es muy importante para la diversificación exportadora, ya que inestabilidad

cambiaria, especialmente con períodos de apreciación cambiaria pronunciada, pueden sacar del mercado o al menos impedir seguir ganando en escala y participación de mercado que permitan el desarrollo de una industria exportadora (por ejemplo, afectando el desarrollo del transporte aéreo, marcas, protección fitosanitaria, la cantidad de recursos humanos especializados, etc.) La política fiscal contracíclica ha sido fundamental para lograr esta mayor estabilidad cambiaria, aun cuando la paridad resulta en promedio más apreciada durante la bonanza de precios. La política fiscal contribuye a la estabilidad cambiaria porque el fisco aumenta su ahorro en períodos de bonanza del cobre, limitando la demanda de no transables y la consiguiente apreciación cambiaria que resultaría en caso que no elevara su ahorro. Como estos ahorros fiscales se invierten en divisas en el exterior, no presionan la oferta de divisas en el mercado cambiario local. Las utilidades después de impuestos de las empresas

⁷ El impacto de las variaciones de precios en la industria del cobre es inevitable e incluso conveniente. Los productores ajustan su producción y hacen esfuerzos por adecuarse a la realidad de precios. Para los pequeños productores mineros, se han ideado mecanismos de estabilización a través de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) para hacer más gradual el ajuste a las nuevas condiciones.

privadas, al ser mayoritariamente extranjeras, en tanto no se reinvierten y son remesadas al exterior, tampoco presionan el mercado cambiario.

Esta combinación de política fiscal en función de precios del cobre de largo plazo con un mecanismo de fondos que se invierten en el exterior y tipo de cambio flexible, son los que han conseguido una paridad cambiaria menos volátil y menos apreciada que en el escenario tradicional.

En este nuevo escenario, habiendo superado las inestabilidades y su alto costo, es posible concentrarse en como maximizar el impacto de la minería sobre el desarrollo.

LA PARTICIPACIÓN DE CHILE EN EL MERCADO MUNDIAL

En la actualidad, Chile produce el 35% de la producción mundial de cobre. Nunca antes durante el siglo XX tuvo tan alta participación de mercado. En efecto, como puede verse en el **Cuadro 1**, hasta 1990 la participación promedio en la producción mundial de cobre llegaba al 13%, superando el 20% en los años noventa y alcanzando al 35% durante la primera década del siglo XXI. Esta participación no solo es muy alta sino que supera en más de cuatro veces la participación de los siguientes mayores productores a nivel mundial: Perú, China, EE.UU. y Australia.

La participación de la producción chilena en las exportaciones mundiales de cobre es incluso superior a su participación en la producción mundial, bordeando el 40% durante los últimos 12 años.⁸

En cuanto a las reservas mundiales de cobre, Chile tiene una participación del 30%, lo cual le permitiría mantener ese liderazgo mundial en las próximas décadas. Véase el **Gráfico 5**.

8

Cochilco (2012a) y WBMS (2011, 2012).

Cuadro 1

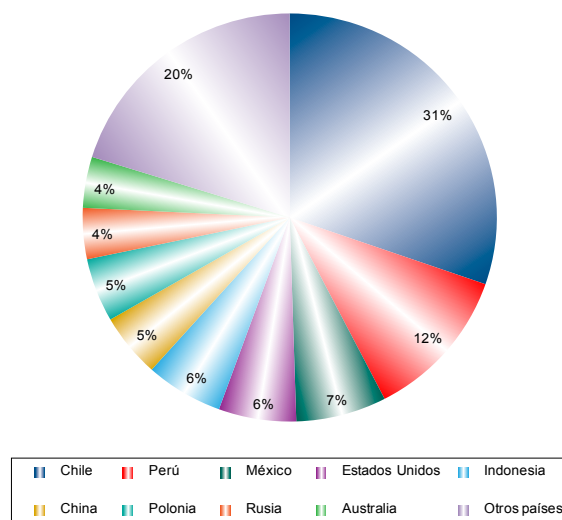
PRODUCCIÓN MUNDIAL Y CHILENA DE COBRE DE MINA, 1950-2009

Año	Producción mundial promedio (miles de T.M.)	Producción chilena promedio (miles de T.M.)	Participación chilena promedio (%)
1950-1955	2.786,2	385,1	13,8
1956-1960	3.681,2	502,1	13,7
1961-1965	4.699,6	587,9	12,5
1966-1970	5.625,8	664,5	11,9
1971-1975	7.199,7	778,2	10,8
1976-1980	7.856,8	1.044,8	13,3
1981-1985	8.191,9	1.245,5	15,2
1986-1990	8.761,6	1.493,6	17,0
1991-1995	9.557,6	2.102,2	21,9
1996-2000	12.171,6	3.837,6	31,4
2001-2005	14.185,5	4.991,4	35,2
2006-2009	15.571,8	5.408,8	34,7

Fuente: WBMS (2012), producción mundial.

Gráfico 5

RESERVAS MUNDIALES DE COBRE



Fuente: USGS (2010).

En base a esas reservas, actualmente existen proyectos de inversión para los años 2012-2020 que según la estimación mas reciente suman más de US\$ 80.000 millones (Cochilco, 2012b). Todo ello indica que el liderazgo chileno en la producción mundial debería mantenerse en los próximos 20 a 30 años. Si se materializan todos los proyectos de esta cartera⁹ la producción de cobre del país alcanzaría en 2020 un nivel 50% superior al proyectado para 2012.

Esta situación abre una oportunidad, que el país no había tenido en el pasado, para desarrollar otras actividades alrededor del cobre y de atraer inversiones en actividades para-mineras, en negocios para atender la minería nacional y extranjera, aprovechando esa alta participación de mercado.

Además Chile cuenta con la ventaja de su cercanía geográfica al resto de los productores de cobre. En efecto, en América Latina se realiza el 43% de la producción y se sitúa el 48% de las reservas mundiales de cobre (uno de los principales competidores, Australia, no tiene esa ventaja de localización).

Es conveniente hacer los análisis de competitividad por cadenas de valor, al hacerlo en esos términos se concluye que en el caso de los productos asociados a la minería, una parte de la cadena productiva tiene que localizarse donde están los yacimientos. Eso no ocurre con la manufactura, y ofrece una ventaja de localización que puede ser explotada en el desarrollo de la cadena de valor. Hay que buscar apalancarse en esa parte de la cadena buscando oportunidades de valor para desarrollar otras partes hacia arriba de la cadena. El hecho de estar concentrado en la parte de la cadena de valor que genera rentas, puede restar incentivos para buscar el desarrollo de otras partes de la cadena. De allí deriva la importancia de tener una visión de largo plazo de las oportunidades de desarrollo.

El liderazgo en la producción mundial tiene como base la riqueza minera, pero ello no es suficiente. El liderazgo obedece a que Chile es uno de los lugares más atractivos y competitivos del mundo para hacer minería. El riesgo político es bajo gracias a la solidez de sus instituciones, a que existe la infraestructura de transporte interno y hacia los mercados, existe

abastecimiento confiable aunque muy caro de energía, están disponibles los servicios e insumos necesarios para desarrollar minería moderna de manera eficiente y competitiva.

Esta es una base muy importante que el país necesita preservar y desarrollar, cuidando la institucionalidad, manteniendo la infraestructura y los insumos.

Este liderazgo indiscutido en cobre no se repite en otros minerales aunque el país también tiene una participación importante en la producción y/o reservas de molibdeno, nitratos, plata, potasio, litio. Su participación en la minería mundial no alcanza los niveles de liderazgo exhibidos en el cobre.¹⁰

Esta posición de liderazgo en el mercado del cobre coincide con un período de bonanza de precios que, de acuerdo al consenso prevaleciente, seguirá siendo positivo para los productores en el próximo decenio. Con la información actual, se prevé la continuación del escenario de altos precios registrado en el último sexenio, con una corta interrupción por la gran crisis financiera internacional.

Este consenso deriva de la demanda originada en el rápido crecimiento de los países emergentes encabezados por China, que junto con estar creciendo a ritmos sin precedentes, están atravesando por una etapa de su crecimiento que es la más intensiva en el uso de materias primas como el cobre. La urbanización y la industrialización de estas economías demandan metales como el cobre. Diferente es lo que ocurre en etapas posteriores de desarrollo en que el crecimiento es intensivo en servicios.

En la primera década de los años 2000, más del 60% del aumento del consumo mundial de cobre provino de China y se estima que en los próximos 25 años la demanda mundial de cobre se duplicará a causa de la demanda en los países emergentes.¹¹

En cambio por el lado de la oferta hay dificultades para responder a esta demanda. Las leyes promedio de

¹⁰ Puede verse Anderson (2011).

¹¹ Por cierto parte de la demanda de cobre en China es para exportaciones y por tanto está sustituyendo demanda que antes realizaban otros países cuya producción de manufacturas ha sido sustituida por exportaciones chinas.

⁹ De esa cartera el 38,5% está en ejecución, el 21,7% en su etapa de pre-factibilidad y el resto en factibilidad.

los yacimientos en explotación no solo han disminuido en los últimos 30 años sino que lo seguirán haciendo en el próximo decenio. Los nuevos descubrimientos son más profundos y su mineralogía es más compleja.

Una mayor proporción de la producción provendrá de países con más riesgo y los altos precios generan más interrupciones en la actividad productiva y dificultades para cumplir con la producción programada.

Con todos estos elementos, las proyecciones de producción indican que las actuales operaciones, con las inversiones planeadas, en 10 años más apenas superaran el nivel actual. La mayor parte del crecimiento tendrá que provenir de yacimientos nuevos en áreas de mayor riesgo y en proyectos que tendrán que desarrollarse contra el tiempo en escenarios difíciles.

Todo ello es lo que sustenta el consenso de un decenio de precios altos, aunque volátiles. Esto ofrece una oportunidad para los países productores como Chile para aprovechar esa bonanza y convertirla en un factor de desarrollo y generación de riqueza permanente.

POTENCIANDO EL IMPACTO MULTIPLICADOR EN EL DESARROLLO

El cobre es un recurso no renovable, de allí la importancia de aprovechar su explotación para generar otras fuentes de riqueza que sobrevivan al agotamiento del recurso minero. Es necesario ahorrar e invertir parte de esta riqueza natural no renovable que se está explotando y transformarla en otras formas de riqueza. Esto hace necesario aprovechar la etapa de inversión y producción minera para el desarrollo de otras capacidades productivas conexas. Esa ha sido la experiencia de los países más exitosos en convertir los recursos mineros en fuente duradera de desarrollo.

Tradicionalmente, cuando se ha propuesto ampliar la contribución del cobre al desarrollo del país, se ha pensado en la integración vertical. Vale decir, en llegar con producción más allá de concentrado de cobre, incluyendo su refinación y eventualmente la producción de manufacturas de cobre. Estas son actividades industriales intensivas en capital y en energía, que requieren de gran escala para ser competitivas y cuya rentabilidad es estrecha.

Si examinamos lo sucedido durante los últimos 20 años, se observa que tanto la producción y exportación de cobre refinado como la de concentrados han crecido aunque los concentrados han crecido más rápido. Entre principios de los años noventa y 2011 la producción, y exportación medida en toneladas de cobre refinado se elevó en 2,5 veces, mientras la de concentrados lo hizo en 3,1 veces. Estos últimos representan actualmente cerca de un tercio de las exportaciones.

Las manufacturas de cobre también han crecido durante estos años pasando de representar menos de US\$ 150 millones hasta 2003 a una cifra superior a los US\$ 700 millones en la actualidad. Esto equivale apenas al 2,5% de las exportaciones de cobre del país. Chile es el principal productor de cobre de mina en el mundo con más del 33% durante los últimos 10 años, y de más del 36% en las exportaciones mundiales pero con una participación muy marginal en el cobre manufacturado.

Las actividades de elaboración del cobre son muy intensivas en capital y en energía, lo cual le resta competitividad al país. De allí la importancia de buscar otras actividades donde el país pueda desarrollar ventajas a partir de la minería del cobre. Existe una gran variedad de servicios e insumos para la minería, o actividades para-mineras, con las cuales se puede formar un *cluster* productivo. Se trata de actividades con menores requerimientos de capital, con efectos multiplicadores mucho mayores en el empleo, en particular de empleos calificados cuando se trata de servicios intensivos en conocimiento. Ejemplos de estos últimos son los servicios de ingeniería o los tecnológicos.

Asimismo, los cambios tecnológicos hacen hoy día más factible desarrollar una industria proveedora de servicios que abastezca a la minería local y que exporte sus servicios a la minería mundial de lo que era en el pasado. El principal cambio tecnológico tiene que ver con los cambios en la organización de las empresas en las diferentes industrias y en la minería en particular que las ha llevado a concentrarse en su negocio principal y a subcontratar el resto de las actividades.

Mientras a principios de los años noventa por cada 7 trabajadores de las empresas mineras había 1 trabajador de empresas contratistas, actualmente por cada 7 hay 10 trabajadores contratistas prestando servicios en las instalaciones de las empresas mandantes. Este cambio

en la organización de las empresas mineras ha abierto espacio a numerosas empresas especializadas en la prestación de servicios, las cuales en la medida que se desarrollan y son competitivas pueden exportar sus servicios.

BHP Billiton, tiene más de 3.000 proveedores basados en Chile el 40% de los cuales obtiene más de la mitad de sus ingresos de la minería. CODELCO tiene más de 4.800 empresas proveedoras, de las cuales 4.300 tienen base en el país.

En realidad es muy distinta de la que se registraba en la época en que la minería constituía un verdadero enclave: empresas mineras autosuficientes, sus trabajadores viviendo en campamentos. Faenas conectadas con el exterior a través de insumos importados y la exportación de los minerales con muy limitados efectos multiplicadores sobre la economía nacional. En la actualidad, la conectividad física y las tecnologías de comunicación e información permiten una conectividad permanente entre la mina y cada una de sus instalaciones, equipos y personas, en cualquier lugar que se desee. Se ha registrado un cambio importante en la cadena productiva, que permite replantearse las oportunidades de desarrollo productivo que ofrece la minería.

Asimismo, la creciente complejidad y nuevos requerimientos que enfrenta la actividad minera plantean nuevos desafíos y abre enormes campos de desarrollo tecnológico y de prestación de servicios especializados.

Estos servicios intensivos en conocimiento (Urzua, 2007), por su alta especialización y la necesidad de continua innovación e incorporación de tecnologías para buscar soluciones nuevas y más eficientes a los problemas de los proyectos y la operación minera, ofrecen oportunidades nuevas para el desarrollo del país.

Estos desarrollos tecnológicos y servicios no son exclusivos de la minería y generalmente pueden ampliarse a los mercados que ofrecen otras industrias. En particular a toda la industria de recursos naturales con la cual existe una convergencia de tecnologías.

Existen varias experiencias exitosas de países actualmente desarrollados que alcanzaron su actual desarrollo a partir de recursos naturales, en particular

de la minería. En algunos prácticamente se han agotado los recursos mineros o tienen muy poca significación, como por ejemplo Finlandia y Suecia. Ambos fueron grandes productores mineros y abastecieron Europa de metales por mucho tiempo. Sin embargo, la minería ha dejado de tener importancia en sus economías y hoy representa menos del 0,3% de su PIB, después de haber sido una actividad importante. En Finlandia, por ejemplo su mina de cobre Otokumpu prácticamente se agotó en los años ochenta.

Lo interesante es que ambos países siguen ligados a la minería a través de las industrias de equipos y de servicios para atender la minería en todo el mundo. Los nombres de grandes compañías de esos países son nombres cotidianos en la minería chilena y en la minería mundial. Algunos ejemplos: ABB, AtlasCopco, Sandvik, SKF y Volvo son compañías originales de Suecia; Metso y Outotec de Finlandia. Metso tiene hoy más de 27.000 profesionales en el mundo, incluye no sólo minería sino también soluciones para las áreas de productos forestales y energía. Outotec emplea más de 3.000 profesionales. Se trata de empresas que se desarrollaron originalmente gracias a la minería doméstica y que hoy son compañías globales, que generan los ingresos que en el pasado aportaba la minería, proveen miles de empleos de calidad y realizan investigación y desarrollo. A pesar que Suecia y Finlandia tienen una participación marginal en la producción minera mundial, participan con cerca del 50% en la producción de hornos *flash* para fundiciones, en más del 60% en perforadoras y en molinos SAG.¹²

Otros países como Estados Unidos y Canadá, desarrollaron junto a la minería industrias como la fabricación de equipos mineros o los servicios de ingeniería y continúan liderando esas actividades. Australia y Noruega, en el caso del petróleo, son países cuyas exportaciones están concentradas en los recursos naturales y que están teniendo un éxito importante en el desarrollo de las empresas de servicios y tecnología para la minería.

El crecimiento del *cluster* de apoyo a la minería y a la inversión minera en Australia -incluyendo construcción, manufacturas y servicios de apoyo- de acuerdo a

¹² Pentti Noras, Director, *International Relations Geological Survey of Finland* (GTK).

las estimaciones más recientes (Shann, 2012) está creciendo a más del 15% al año y su producción habría pasado a representar el 8% del PIB en 2011-2012. Al menos 122 empresas listadas en la Bolsa Australiana obtienen ingresos sustanciales de sus actividades de servicio a la minería, 20 de las cuales están entre las 150 de mayor capitalización de mercado.¹³

En Chile, se ha venido desarrollando esta industria de servicios para la minería. Si se mira históricamente los primeros pasos fueron para sustituir las importaciones de insumos y servicios.¹⁴ En la segunda mitad del siglo XX la proporción de insumos nacionales se elevó desde menos del 25% en los años cincuenta a cerca del 60% a fines del siglo. La ingeniería de los grandes proyectos mineros construidos en los años ochenta y noventa se hizo fuera del país mientras que en los últimos 15 años se hace mayoritariamente en Chile. La actividad de las empresas de ingeniería, medida como horas-persona, aumentó un 20% entre 1992 y 2003, y entre este último año y 2011, creció en un 115%. El principal crecimiento, por lejos se ha registrado en la ingeniería contratada por la minería, la que representó más del 50% del total 2011. Entre 2001 y 2011, las exportaciones de proveedores para la minería crecieron desde US\$ 5 a US\$ 300 millones. Las exportaciones de servicios de ingeniería que bordeaban los US\$ 10 millones superaron los US\$ 200 millones en 2011.¹⁵ El crecimiento es todavía mayor si consideramos que se han sustituido importaciones de estos servicios por oferta nacional.

Pero si miramos a Australia, EEUU o Canadá, en comparación al tamaño relativo de su sector minero las exportaciones chilenas debieran superar largamente el nivel actual.

Hay un enorme espacio de crecimiento para las exportaciones de productos y servicios que abastecen a la minería. Si Chile lograra el nivel de exportaciones para-mineras como proporción de las exportaciones

mineras que ha logrado Canadá, eso le significaría ingresos por más de diez veces el nivel actual.

Si hay varios países que han logrado desarrollarse precisamente apoyándose o apalancándose en los recursos naturales, ¿Qué puede hacer un país como Chile para, a partir de lo que ya ha logrado para aprovechar esta oportunidad? ¿Cómo puede acelerar y ampliar el efecto multiplicador de la minería en el desarrollo nacional? ¿Cuáles son las políticas públicas que pueden apoyar una actividad que necesariamente deben hacer las empresas privadas?

Aunque pueda resultar reiterativo, lo primero es asegurar y fortalecer las condiciones que han permitido el desarrollo minero de los últimos 25 años. Constituye un desafío considerable materializar los proyectos de inversión existentes. Es necesario mantener la competitividad frente a los nuevos desafíos que se presentan, sobre los cuales no es posible extenderse aquí. En segundo lugar hay que mantener la política macroeconómica y en particular la política fiscal que ha permitido estabilizar las fluctuaciones de precios y ahorrar parte de los ingresos de la bonanza. Esto dará las bases para avanzar en el aprovechamiento de los efectos multiplicadores.

Al mismo tiempo es indispensable avanzar en la preparación de recursos humanos. Sin recursos humanos calificados no es posible pensar en el desarrollo de una industria de servicios intensiva en conocimientos. Precisamente las diferencias en la preparación de los recursos humanos es la que explica el éxito de los países que han tenido más éxito en multiplicar el impacto de la minería en su desarrollo.

La comparación entre Chile y Estados Unidos es interesante a este respecto. Se estima que en la segunda mitad del siglo XIX, ambos países tenían tecnologías similares en la explotación de cobre, sin embargo a principios del siglo XX se había producido una brecha importante que llevó a que las nuevas explotaciones de gran minería en Chuquibambilla y en El Teniente fueron realizadas por capitales y tecnologías norteamericanas. Estados Unidos reemplazó a Chile como principal productor mundial de cobre durante la mayor parte del siglo XX.

En Estados Unidos hubo un fuerte impulso a la educación secundaria a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, logrando el liderazgo mundial en educación secundaria y superior. Aparte de masiva, de

¹³ Shann (2012), Apéndice 2 presenta una lista de estas compañías con una estimación de sus ingresos.

¹⁴ Desde los años cincuenta hasta mediados de los años setenta, en que la economía se abre a las importaciones, las políticas de comercio internacional buscaron promover esa sustitución con variados resultados. Véase el recuento de French Davis y Tironi (1974) "Integración de la gran minería a la economía nacional: el rol de las políticas públicas".

¹⁵ Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería (AIC) en base a datos del Servicio de Aduanas.

jornada completa, con una formación académica con base científica y práctica, la educación secundaria y superior en EE.UU. logró ventajas importantes sobre los modelos europeos de la época.¹⁶

Dentro de los avances educacionales destaca la formación de ingenieros de minas. Un censo realizado en 1916 en ese país determinó que había 7.500 ingenieros de minas, con experiencia en el país y en el extranjero.¹⁷ En Chile en cambio, a esa fecha había menos de 100 ingenieros de minas a pesar que las diferencias de producción no justificaban esa brecha, por el contrario hasta la década de 1880, Chile superaba en producción de cobre a EE.UU.

La insuficiente cantidad de jóvenes en carreras tecnológicas y en particular en carreras vinculadas a la minería, metalurgia, geología persiste hasta hoy día.

Un estudio reciente de las necesidades de recursos humanos para el período 2011-2020 realizado por Fundación Chile (2011), por encargo de las grandes empresas mineras, concluye que “las brechas (o déficits proyectados) de fuerza laboral calificada constituyen, probablemente, el mayor desafío que enfrenta el desarrollo de la gran minería chilena para la década 2011-2020”. Se estima que el conjunto de las empresas mineras y contratistas de la gran minería requerirá hacer crecer su dotación en un 53% entre 2012 y 2020, considerando sólo sus operaciones de extracción, procesamiento y mantenimiento. Si se agregan las jubilaciones habría que sumar un 20% adicional de contrataciones. Si se examina la oferta proyectada de egresados hay claros déficits para ciertas especialidades.

Para multiplicar el impacto sobre el desarrollo de la explotación de sus recursos mineros el país necesita llevar al nivel de máxima excelencia a uno o dos consorcios de universidades chilenas, en las cuales se especialicen los mejores alumnos del país y del extranjero. Esos programas pueden ser en asociación con alguno de los mejores centros mundiales en la materia. Al mismo tiempo hay que formar y especializar un número bastante mayor de estudiantes en las disciplinas mineras y afines. Ellos darán la base

al desarrollo productivo y tecnológico del sector y de la industria para-minera.

Adicionalmente a su rol en el ámbito de la educación, el Estado debe contribuir proporcionando los bienes públicos o semipúblicos que facilitan el desarrollo de estas actividades. En primer lugar puede promover que los distintos *stakeholders* discutan y construyan una “Visión del sector”. La visión es un ejercicio prospectivo a quince o veinte años en el cual se revisan desafíos y oportunidades del sector. Los productores mineros aportan con sus perspectivas de inversión y las necesidades de servicios así como los principales desafíos tecnológicos; las autoridades con la identificación de los problemas regulatorios; los productores de insumos con sus capacidades y conocimiento de otros proveedores externos; las universidades con las proyecciones de formación de recursos humanos y capacidades tecnológicas, entre otros. Más importante que el carácter predictivo de esta Visión, es su preparación y discusión. Por ello se requiere de la participación activa de los *stakeholders* relevantes en este proceso para ir generando el diálogo, las redes e iniciativas de colaboración y coordinación resultantes de una visión compartida. La elaboración de una visión del sector es una práctica común en los países que han sido más exitosos en el desarrollo de una industria para-minera.¹⁸

Otro bien público, al cual el Estado puede contribuir son los estándares. Hay numerosos detalles en sus procedimientos de abastecimiento, por ejemplo, en que los productores pueden ponerse de acuerdo para hacer más eficiente el proceso y dar facilidades a los proveedores, contribuyendo así a su desarrollo. Hay información que se puede compartir y actualizar respecto a los calendarios de inversión y a sus necesidades, que será muy valiosa para los proveedores. En materia de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Automatización (TICA), de creciente importancia para la minería, son necesarios estándares compartidos por la industria minera y los proveedores tecnológicos, que

¹⁶ Véase por ejemplo los trabajos de Goldin (2000).

¹⁷ Véase los interesantes trabajos de Wright y Czelusta (2002).

¹⁸ Pueden verse algunos ejemplos de documentos donde se recoge la visión del sector. En Suecia, en el informe de 2009 se presenta la estrategia sueca y propuesta de iniciativa de carácter internacional (Raw Materials Group, 2009). En Australia, el más reciente es el documento sobre la *Vision 2040*, en Mason *et al.* (2011).

Chile puede liderar en su determinación, en conjunto con otros mercados de la región.¹⁹

Por medio de la asociatividad y la cooperación se construyen estándares comunes, se superan dificultades regulatorias para la exportación, se logran facilidades para el transporte y la apertura de nuevos mercados, entre otras. Estos son esfuerzos muy costosos y lentos si se realizan por empresas que están en su etapa de desarrollo y que en cambio, al abordarlos en forma colaborativa se ahorran costos y elevan la rentabilidad. El Estado puede jugar un lugar determinante ayudando a la industria en la fijación de estos estándares. Este es otro bien público para la industria.

En materia de tecnología y conocimiento, el Estado y sus programas de apoyo al desarrollo tecnológico junto a las universidades, requieren de esta asociatividad para alinearse con las necesidades del sector. Una Visión compartida del sector es importante para ayudar a orientar los esfuerzos de investigación. Véase por ejemplo el trabajo que realiza en Australia el Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO), su agencia nacional para el desarrollo científico y tecnológico, que tiene entre sus áreas prioritarias el desarrollo de la minería y sus servicios, con un trabajo continuo durante las últimas décadas.²⁰ En Chile se han venido haciendo esfuerzos y aportando crecientes recursos, aún insuficientes comparado a otros países, pero desafortunadamente esos esfuerzos son muy fragmentados, lo cual los hacen menos relevantes y efectivos. Varias universidades están haciendo esfuerzos paralelos en vez de esfuerzos cooperativos. Las capacidades científicas y tecnológicas de Chile son reducidas en comparación a los países más exitosos y avanzados, en vez de reconocer esa realidad y sumar esfuerzos se observa una excesiva competencia y fragmentación entre las universidades, sin alcanzar la escala y continuidad en el tiempo necesarias para

lograr resultados relevantes. Esto que es cierto para las actividades de investigación se da en la misma forma en la formación de los recursos humanos. Durante la primera década de los años 2000 se llevaron adelante una serie de iniciativas dirigidas a desarrollar el llamado *cluster* minero. Entre ellas cabe destacar varios estudios de diagnóstico sobre la situación y potencialidades de ese *cluster* así como la forma de impulsarlo.²¹ Ellos aportan antecedentes valiosos para el diagnóstico y proponen algunas iniciativas de acción. Entre las políticas impulsadas en este período cabe destacar diversos apoyos desde CORFO y un esfuerzo de promoción desde el Ministerio de Minería.²² A pesar de la contribución de estos esfuerzos, lo cierto es que aún no existe una iniciativa de envergadura que promueva el desarrollo del *cluster* o de la industria para-minera. No se ha construido una Visión compartida y no existen trabajos de coordinación y asociatividad permanentes entre los *stakeholders*. Existen iniciativas muy valiosas pero aisladas, y al mismo tiempo hay un dinamismo de la industria para-minera para aprovechar las extraordinarias condiciones de mercado, fruto de iniciativas empresariales y esfuerzos de emprendimiento muy destacables. Sin embargo, no se está aprovechando todo el potencial.

En síntesis, como nunca antes en la historia de la minería chilena hay un potencial multiplicador de su impacto sobre el desarrollo del país. Ello puede ser mejor aprovechado en términos de velocidad y magnitud del impacto si se promueve la cooperación y asociatividad. ♦

¹⁹ CODELCO tiene un liderazgo importante en el país en tecnologías de información, comunicaciones y automatización gracias a su equipo profesional, a sus empresas tecnológicas y a una política sostenida en esta línea por más de diez años. Pueden verse algunos antecedentes de CODELCO Digital en http://www.codelco.com/codelco-digital/prontus_codelco/2011-03-03/160022.html. En materia de estándares CODELCO está llevando adelante en conjunto con Freeport y la Universidad de Chile un proyecto para su elaboración (*Standard Object for Mining Industries - SOMI*).

²⁰ CSIRO elabora un documento de visión del sector que define sus prioridades: *Minerals Down Under National Research Flagship*.

²¹ Entre los principales estudios pueden destacarse los realizados por COCHILCO (2001), (2007) y (2010a); Meller y Lima (2003); Boston Consulting Group (2007); Universidad Católica, DICTUC y Centro de Minería (2007), e Innova-CORFO (2009).

²² Se formó un Consejo Nacional Estratégico del *Cluster* Minero, véase la cuenta del Ministro de Minería en enero de 2010. http://www.innovamineria.cl/archivos/Cuenta_Publica_Ministerio_Mineria.pdf. Ver las presentaciones del Subsecretario de Minería y el Vicepresidente de CORFO, Abril 2011. <http://www.corfo.cl/sala-de-prensa/noticias/abril-2011/corfo-y-ministerio-de-mineria-lanzan-programa-para-proveedores-de-la-mineria>.

BIBLIORAFÍA

ANDERSON, STEVEN T. 2011. "The Mineral Industry of Chile", en: *2009 Minerals Yearbook. Chile (Advance Release)*. US Geological Survey (USGS). Abril.

ARELLANO, JOSÉ P. 2005. "Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile". CIEPLAN.

BOSTON CONSULTING GROUP. 2007. "Resumen Ejecutivo de Minería del Cobre", en: *Estudios de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena*. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

COMISIÓN CHILENA DEL COBRE (COCHILCO). 2001. *Desarrollo del cluster minero en Chile: estado actual*.

-----, 2007. *Oportunidades de negocios para proveedores de bienes, insumos y servicios mineros en Chile*. Dirección de Estudios. Noviembre.

-----, 2010a. *Análisis demanda-oferta de ingeniería de proyectos en la industria minera*. Santiago de Chile.

-----, 2010b. *Consumo de agua en la minería del cobre 2009*. DE/10/10. Dirección de Estudios y Políticas Públicas. Octubre.

-----, 2010c. *Consumo de energía y emisiones de gases de efecto invernadero asociadas de la minería del cobre de Chile. Año 2009*. DE/10/2010. Dirección de Estudios y Políticas Públicas. Agosto.

-----, 2010d. *Demanda de energía eléctrica en la minería del cobre y perspectivas de seguridad en su abastecimiento*. DE/01/2010. Dirección de Estudios. Enero.

-----, 2012a. *Anuario de Estadísticas del Cobre y otros 1992-2011*. Santiago de Chile.

-----, 2012b. *Inversión en la minería Chilena. Cartera de Proyectos 2012*. DE/04/2012. Dirección de Estudios y Políticas Públicas. Junio.

COMMONWEALTH SCIENTIFIC AND INDUSTRIAL RESEARCH ORGANISATION (CSIRO). *Minerals Down Under National Research Flagship*.

DE GREGORIO, J. 2008. "El ajuste en Chile al precio del cobre y desafíos en la actual crisis crediticia internacional", presentación preparada para el *X Workshop in International Economics and Finance*. Marzo.

FFRENCH DAVIS, R Y E. TIRONI E. 1974. "El cobre en el desarrollo nacional". CEPLAN Universidad Católica.

FUNDACIÓN CHILE. 2011. *Fuerza laboral en la gran minería chilena diagnóstico y recomendaciones, 2011-2020*. Noviembre.

GOLDIN, C. 2000. "The Human Capital Century and American Leadership: virtues of the past". Economic History Association Presidential Address 2000. Documento de trabajo de NBER 8239.

INNOVA CORFO. 2009. *Estudio de identificación de oportunidades para la industria de tecnologías de información y comunicaciones en el cluster minero*.

MASON, L.; A. LEDERWASCH, J. DALY, T. PRIOR, A. BUCKLEY, A. HOATH Y D. GIURCO. 2011. *Vision 2040: Mining, Minerals and Innovation. A Vision for Australia's Mineral Future*, [preparado para CSIRO Minerals Down Under Flagship]. Sidney: Institute for Sustainable Futures (UTS) y Perth: Curtin University.

MELLER, P. 2002. *Dilemas y Debates en torno al Cobre*. Dolmen Ediciones.

MELLER, P. Y M. LIMA. 2003. *Análisis y evaluación de un cluster minero en Chile*. Consejo Minero.

MINERALS COUNCIL OF AUSTRALIA. 2009. *Australia 2030, Vision 2020 Project: The Australian Minerals Industry's Infrastructure Path to Prosperity*.

RAW MATERIALS GROUP. 2009. *Mining for Development: A Preparatory Study*. Mayo.

SHANN, ED. 2012. *Maximising growth in a mining boom*. Minerals Council of Australia. Marzo.

UNIVERSIDAD CATÓLICA, DICTUC Y CENTRO DE MINERÍA. 2007. *Caracterización de las empresas proveedoras de la minería y sus capacidades de innovación*. Véase una síntesis en: LAGOS, G. (ED.). 2007. *Innovación y Minería*. Foro en Economía de Minerales, Vol. V. Ediciones Universidad Católica de Chile.

URZUA, O. 2007. *Emergence and Development of Knowledge-Intensive Mining Services (KIMS)*. Informe de UNCTAD.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY (USGS). 2010. *Mineral Commodity Summaries 2010*. Washington DC. January, 26.

VELASCO, A.; A. ARENAS, J. RODRÍGUEZ, M. JORRATT Y C. GAMBONI. 2010. "El Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006-2009", Estudios de Finanzas Públicas N° 15. DIPRES, Ministerio de Hacienda de Chile.

WORLD BUREAU OF METAL STATISTICS (WBMS). 2011. *World Metal Statistics Yearbook*.

----- . 2012. *World Metal Statistics*. Abril.

WRIGHT, G. Y J. CZELUSTA. 2002. "Exorcizing the resource curse: minerals as a knowledge industry, past and present". Stanford University. Julio.



Artículos de la Convocatoria

LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AGRICULTURA Y LOS ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS: UN APOORTE PARA COMPRENDER EL ACTUAL DESAFÍO DEL MERCOSUR

NICOLÁS MARCELO PERRONE

Se graduó como abogado (Universidad de Buenos Aires - UBA), ha hecho una Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/San Andrés/Universidad de Barcelona) y una Maestría en Derecho (LL.M) (London School of Economics and Political Science - LSE). Actualmente, está cursando el doctorado en la LSE. También es investigador en el Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (UBA). Se ha desempeñado como consultor de la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE, y como fellow de la División de la Inversión y la Empresa de la UNCTAD. Asimismo, ha publicado trabajos y dictado numerosas clases y conferencias a nivel internacional ante grupos académicos. Sus principales temas de interés abarcan las inversiones internacionales y el derecho económico, así como la gobernanza de las inversiones internacionales, en especial de las inversiones extranjeras en el sector agrícola.

El propósito de este artículo ha sido analizar el comportamiento de las inversiones extranjeras en el sector agrícola de los cuatro miembros originales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este estudio ha pretendido contribuir al debate sobre los efectos de los altos precios de los productos primarios agrícolas. Si bien existen numerosos trabajos de investigación que analizan las estructuras comerciales, la dependencia y la enfermedad holandesa, es mucho menos lo que se sabe acerca de la conexión entre los precios de los productos primarios y la inversión extranjera. El objetivo de este trabajo es plantear algunos puntos de partida que ayuden a comprender esta dinámica. En mi opinión, los incentivos que mueven a los actores del escenario tanto nacional como internacional contribuyen a que se invierta más capital en el cultivo de productos primarios, sobre todo en este contexto de precios elevados. En este sentido, este trabajo considera poco probable que los extranjeros se involucren en actividades de procesamiento o distribución, excepto para atender las necesidades del mercado regional o de sectores muy específicos. Más aún, si bien los gobiernos del MERCOSUR pueden tener interés en poner freno al potencial exceso en la producción de productos primarios (para evitar caer en dependencias o en la enfermedad holandesa), en este trabajo se explican las razones por las cuales la interacción de los incentivos públicos y privados lleva a esos gobiernos a adoptar actitudes de autoindulgencia.

INTRODUCCIÓN

El auge de los productos agrícolas reconfigura el escenario económico de los cuatro miembros originales del MERCOSUR. El precio elevado de la soja, del maíz y de otros productos primarios de exportación ha incidido en la composición y el valor de su comercio internacional. Estos países exhiben

una creciente especialización en productos agrícolas, que se exportan, en su mayor parte, a destinos fuera de América Latina. Además, en los últimos años se han registrado en forma sistemática superávits de la balanza comercial como resultado de esos altos precios (Gayá y Michalczewsky, 2011, pp. 42-47). Sin embargo, este escenario de supuesta bonanza podría transformarse en una trampa en el corto plazo. Esta

estructura del comercio internacional podría dar paso a una situación de dependencia o de la enfermedad holandesa (Gallagher, 2010, pp. 5-6; Kosacoff y Campanario, 2007, p. 17). En pocas palabras, estos países podrían sufrir una apreciación de su moneda y la consiguiente pérdida de competitividad de sus exportaciones de alto valor, situación que acentuaría su dependencia de las exportaciones de productos primarios. Muchos analistas estiman que el precio de los productos primarios volverá a niveles más bajos, tal como ya ha ocurrido en otras ocasiones. Si así sucediera, la balanza comercial de los países exportadores se vería inmediatamente afectada (Kosacoff y Campanario, 2007, p. 17).

Si bien existen numerosos trabajos de investigación que analizan los flujos de comercio, la dependencia y la enfermedad holandesa, es mucho menos lo que se sabe acerca de la conexión entre los precios de los productos primarios y la inversión extranjera. El objetivo de este trabajo es plantear algunos puntos de partida que ayuden a comprender esta dinámica. Los argumentos que aquí se presentan se basan en el paradigma ecléctico de la inversión extranjera y la actividad de las empresas multinacionales, que, en su modalidad más reciente, impone examinar los negocios internacionales, la economía política y las instituciones (Dunning y Lundan, 2008, pp. 116-144; Boddewyn, 1988, pp. 342-346; Gilpin, 2001, pp. 278-304). Para hacer un análisis adecuado de los vínculos entre el sector agrícola y la inversión extranjera, es fundamental estudiar la estrategia de las empresas, los incentivos estatales y la estructura del mercado. Si las condiciones permanecen iguales, la evidencia sugiere que, en el caso del MERCOSUR, el aumento de los precios de los productos agrícolas atrae fundamentalmente al capital extranjero que busca invertir en recursos naturales (FAO, 2011; Piñeiro y Villarreal, 2012). Esto significa que la mayor parte de las inversiones extranjeras aplicadas al sector agrícola tienen como objetivo último exportar productos primarios o bien especular con los precios. El argumento de este trabajo es que los incentivos de los actores del escenario tanto nacional como internacional contribuyen a que se invierta más capital en el cultivo de productos primarios, sobre todo en este contexto de precios elevados. En este sentido, considero que es poco probable que los extranjeros se involucren en actividades de procesamiento o distribución, excepto para atender las necesidades del mercado regional o de sectores muy específicos. Más aún, si bien los gobiernos del MERCOSUR pueden

tener interés en poner freno al potencial exceso en la producción de productos primarios (para evitar caer en dependencias o en la enfermedad holandesa), en este trabajo se explican las razones por las cuales la interacción de los incentivos públicos y privados lleva a esos gobiernos a adoptar actitudes de autoindulgencia.

LOS INCENTIVOS DE LOS ACTORES

El argumento principal de este trabajo se basa en los incentivos públicos y privados que se presentan en los escenarios nacional e internacional. En tal contexto, las empresas estatales se considerarán actores privados cuando tienen finalidad de lucro, y actores públicos cuando su objetivo es garantizar el abastecimiento de alimentos en el país.

EL SECTOR AGRÍCOLA NACIONAL

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay exhiben, en distinto grado, un alto nivel de concentración de la propiedad de tierras agrícolas (FAO, 2011), que se encuentra en manos de dos grupos. En primer lugar, cabe mencionar a las élites tradicionales de terratenientes, que han sido históricamente las dueñas de grandes establecimientos en muchas regiones del MERCOSUR. Aunque estas élites gozaron de más poder en el pasado, siguen siendo actores importantes en los planos político y económico. Los sectores exportadores de los países en desarrollo tienen una influencia considerable en la esfera política. Su fortaleza radica en que controlan recursos esenciales de la economía y también en el hecho de que mantienen estrechos vínculos con actores extranjeros, habitualmente de países más poderosos (Shadlen, 2008, p. 14). De hecho, ningún país del MERCOSUR ha sancionado una reforma rural seria y, muy probablemente, el poder de las élites del sector agrícola se ha fortalecido durante el actual *boom* de los productos primarios.

En segundo lugar, en los últimos diez años, ha surgido un nuevo sector de agronegocios de la mano del auge de la soja y del maíz. Se trata de un sector financieramente sofisticado, cuyo poder no necesariamente se basa en la titularidad de la tierra. Su influencia en los mercados de productos primarios es muy importante. Se caracteriza por su habilidad para atraer y canalizar el capital nacional y extranjero

hacia el control de grandes extensiones de tierra (a veces a través de la agricultura por contrato) para la producción de productos primarios de exportación. Por esta razón, la estructura de la propiedad de los fondos de inversión agrícola es poco transparente, y esconde inversores nacionales, regionales y extranjeros (Piñeiro y Villarreal, 2012, pp. 4-14; FAO, 2011, pp. 14-17 y 86-87). Dado el papel clave que desempeña en las exportaciones, también cabe destacar que este sector tiene una influencia política de peso.

En general, todo indica que estos actores no tendrían interés en políticas tendientes a desarrollar actividades de procesamiento y distribución de alimentos. De hecho, tales medidas podrían poner en jaque sus negocios en el sector exportador. En cambio, manifiestan su respaldo al libre comercio y a las políticas destinadas a asegurar y abrir nuevos mercados para sus productos primarios (Shadlen, 2008, p. 2). Es razonable pensar que un aumento en los precios de los productos primarios agrícolas fortalece el poder negociador de estos actores. Más aún, precios más altos equivalen a nuevos incentivos para concentrar más tierras y mejorar las técnicas de producción a gran escala. Dadas sus conexiones internacionales, cabe aducir que los actores extranjeros desempeñan un papel importante en estas iniciativas. Así, se crea el interés entre los grupos locales de respaldar las medidas de flexibilidad regulatoria con miras a atraer capital extranjero (Colombres, 2011; Ávila, 2011). Recientemente ha quedado de manifiesto en los cuatro países originales del MERCOSUR la influencia de esta coalición nacional-extranjera. Por ejemplo, en Argentina, estos grupos unieron sus fuerzas para impedir el aumento de los aranceles a las exportaciones. En Paraguay, grupos de grandes terratenientes, muchos de los cuales son extranjeros, han logrado ganar más control sobre mayores extensiones de tierra, desplazando así a la población indígena. En Uruguay, el *establishment* agrícola ha frenado varias iniciativas destinadas a restringir la adquisición de tierras por parte de extranjeros. Por último, en Brasil, el *lobby* del sector agrícola está ganando cada vez más poder en el Congreso, donde sus representantes están promoviendo la sanción de una ley que revoque las restricciones a la titularidad extranjera sobre la tierra.

EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

En la década de los años noventa, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay implementaron políticas de libre

comercio, lo que supuso dismantelar regímenes de protección de parte de la industria local y concentrarse nuevamente en las exportaciones tradicionales, como los productos primarios agrícolas, (Bonnal *et al.*, 2003, pp. 5-8). Estos proyectos neoliberales fracasaron en distinto grado, y los sectores políticos que promovieron dichas medidas perdieron las elecciones que se celebraron en la década de 2000. Paradójicamente, los gobiernos de centro izquierda que asumieron en estos países se han visto favorecidos por un aumento sin precedentes de los precios de estos productos primarios agrícolas. Como resultado, se han beneficiado con el superávit de sus cuentas comerciales, que es invertido en infraestructura y proyectos sociales. Asimismo, en el contexto de la crisis global, los socios originales del MERCOSUR continúan sacando rédito de sus situaciones macroeconómicas relativamente sólidas. De este modo, salvo por el reciente episodio ocurrido en Paraguay, los otros tres gobiernos fueron reelegidos o bien el partido gobernante triunfó en las elecciones siguientes.

Más allá de cuál sea el real destino de estos fondos, lo que está fuera del alcance de este trabajo, se plantea aquí que estos gobiernos tienen poco incentivo para poner en riesgo la fuente de estos superávits comerciales. Contrariamente al discurso político contra la dependencia extranjera, los actuales gobiernos mostrarían cierta autoindulgencia (Kosacoff y Campanario, 2007, p. 17; Moreno, 2012). En primer lugar, esta actitud es congruente con la naturaleza cortoplacista de los incentivos políticos. Gran parte de las políticas actuales en materia social y de infraestructura depende, aunque en diferente grado según de cuál país del MERCOSUR se trate, de las exportaciones agrícolas. En segundo lugar, cualquier intento por mejorar el modelo de productos primarios amenaza la actual bonanza económica. Por un lado, el sector agrícola nacional resistiría tales reformas. Por otro lado, el escenario internacional impone obstáculos a la tendencia a desarrollar actividades de mayor valor agregado vinculadas con los alimentos. (Véanse, más adelante, EL SECTOR PRIVADO INTERNACIONAL y EL SECTOR PÚBLICO INTERNACIONAL).

En este sentido, los países miembros del MERCOSUR tienden a limitar sus demandas internacionales a la cuestión del libre comercio de sus productos primarios agrícolas (*The China Post*, 2011; Laens y Terra, 2006, p. 1). Este comportamiento es coherente con sus posibilidades reales en un escenario multinivel en el que necesitan negociar con el sector agrícola

nacional, con las corporaciones multinacionales y con otros Estados (Putnam, 1988; Strange, 1992). Los países del MERCOSUR tienen más probabilidades de obtener una reducción arancelaria sobre el trigo o el algodón antes que el desmantelamiento de la estructura de escalamiento arancelario. Por lo tanto, en épocas de un *boom* de los productos primarios, las oportunidades de exportación más rentables se presentan entre los productos de mayor demanda, tal como ocurre actualmente con la soja y el maíz. Por todas estas razones, cabe esperar que los gobiernos del MERCOSUR no tomen medidas serias para reducir los excesos en el cultivo de productos primarios. Tal como se demostrará más adelante, la única excepción a esta actitud general podría ser la imposición de limitaciones a la adquisición de tierras por parte de extranjeros.

EL SECTOR PRIVADO INTERNACIONAL

El sector privado no puede considerarse monolíticamente, ya que sus actores muestran diferentes incentivos de corto y largo plazo. Por tal razón, conviene desglosar el sector privado internacional en empresas multinacionales y especuladores internacionales. En primer lugar, en cuanto al sector de las multinacionales de alimentos, la evidencia demuestra que la mayoría de las empresas globales provienen de países desarrollados, con los que tienen vínculos más fuertes, aunque existen en los países en desarrollo empresas globales y competitivas dedicadas a los productos primarios (UNCTAD, 2009, p. 124). En el MERCOSUR, la única empresa verdaderamente global dedicada a los alimentos es JBS (carne vacuna y pollo), mientras que *Brazil Foods* sólo tiene presencia a nivel regional (IMAP, 2010, Anexo A). El tamaño de estas empresas no puede compararse con las corporaciones globales más grandes, como Nestlé o Kraft. Estos conglomerados controlan la mayor parte de la cadena global de producción de alimentos (cultivo, procesamiento y distribución). Además, los supermercados de las naciones desarrolladas están ganando autoridad y control sobre la cadena de alimentos. En general, este control significa que las empresas del MERCOSUR necesitan integrarse a la cadena global, lo que suele darse en la etapa del cultivo (UNCTAD, 2009, p. 107). En esta estructura, los supermercados y las empresas multinacionales tienen un incentivo para abastecerse de productos primarios en el lugar más conveniente. Estos actores pueden seguir estrategias de inversión directa u otras formas

de participación, como las empresas conjuntas (*joint ventures*) o los contratos de abastecimiento de largo plazo, pero en la mayoría de los casos su objetivo es cultivar o adquirir productos primarios que luego habrán de exportar para su procesamiento y distribución en otro lugar. Además, la inversión extranjera de estas empresas tiene como fin captar los mercados locales, y los países del MERCOSUR pueden ser muy buenos mercados, teniendo en cuenta su tamaño, para atraer inversiones de este tipo.

En segundo lugar, los precios cada vez más altos de los productos agrícolas y de la tierra atraen a los especuladores internacionales, cuyos planes de inversión apuntan a la obtención de ganancias en el corto plazo. En una economía global en crisis, en la que es difícil encontrar buenas oportunidades de negocios, es razonable que los especuladores quieran invertir en tierra agrícola cuando el precio de los alimentos muestra una tendencia alcista. Asimismo, es poco probable que estos actores inviertan en actividades de mediano plazo. De hecho, los especuladores quieren gozar de la mayor libertad posible para reubicar sus fondos rápidamente. Por esta razón, ejercen presión para reducir al mínimo las regulaciones estatales.

Por último, cabe subrayar el papel y los incentivos que tienen las empresas dedicadas a la biotecnología, dada su creciente influencia sobre la industria de los productos primarios y los alimentos. En general, estas grandes corporaciones multinacionales, como Monsanto y Nidera, desarrollan productos que sirven para mejorar la producción de productos primarios a gran escala. De este modo, se teje una alianza natural entre los grandes terratenientes, los grupos de agronegocios y las empresas de biotecnología. Aunque estos actores se encuentran en pugna en torno a algunas cuestiones concretas, como los derechos de propiedad intelectual, la política en materia de organismos genéticamente modificados constituye un ejemplo paradigmático de sus intereses convergentes. En líneas generales, las empresas de biotecnología tienen en común con los grupos tradicionales de terratenientes y los grupos de agronegocios el interés por consolidar la "La República Unida de la Soja" (Newell, 2009, pp. 56-57).

EL SECTOR PÚBLICO INTERNACIONAL

Históricamente, los países han mostrado interés por controlar los recursos naturales extranjeros

necesarios para abastecer a su sector industrial y satisfacer sus necesidades alimentarias. A la vez, han ofrecido incentivos para promover actividades de procesamiento y distribución en sus respectivos territorios. De este modo, desde la perspectiva de los países productores de productos primarios agrícolas, el comportamiento de los gobiernos extranjeros podría dividirse en dos grandes categorías. La primera categoría implica la imposición de barreras a la importación de productos acabados y semiacabados (por ejemplo, carne de cerdo o aceite de soja) con el propósito de promover actividades de procesamiento en el mercado interno (por ejemplo, alimento para el ganado y producción de aceite). Estas barreras son, principalmente, la progresividad arancelaria y las regulaciones fitosanitarias. El primero de estos mecanismos incentiva al productor extranjero (o a su subsidiaria) a exportar el producto básico y a la firma local a importar y elaborar el producto localmente. A diferencia del arancel uniforme, que tendría efectos más neutros, el arancel progresivo aumenta a medida que se agrega más valor al producto. Esto promueve una división internacional del trabajo entre países dedicados a la producción agrícola y países dedicados a la transformación de esos productos (Tabb, 2008, p. 7). A continuación se presentan ejemplos de la estructura arancelaria aplicada a la soja en la Unión Europea y en China.

ESTRUCTURA ARANCELARIA APLICADA A LA SOJA EN LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

Arancel NMF (Porcentaje <i>ad valorem</i>)	UE	China
Porotos de soja	0	0
Aceite de soja, crudo	3,2-6,4 ^{a/}	9
Aceite de soja, refinado	5,1-9,6 ^{b/}	9
Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	0	5

Notas: ^{a/} En el caso de la UE, existen dos tipos arancelarios, dependiendo de si el producto es para "uso técnico o industrial". ^{b/} Rige la misma observación (véase la nota al pie anterior).

Fuente: Basado en datos del *Market Access Map*, INTRACEN.

En un escenario en el que el precio de los alimentos se encuentra en alza, esta división internacional

del trabajo promovería que el capital disponible se trasladase al MERCOSUR sólo con el fin de potenciar la actividad agrícola. Por el contrario, el capital interesado en el procesamiento y la distribución de alimentos se volcaría a las empresas y a los países que controlan y realizan estas actividades. Este tipo de inversión incluiría a los países del MERCOSUR sólo con el propósito de atender estos mercados. El segundo mecanismo, es decir, las normas fitosanitarias, podrían ser otra razón para preferir que las actividades de procesamiento se realicen en el país de origen de la producción. Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) elaboró un acuerdo específico relacionado con las normas alimentarias (el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias o Fitosanitarias - MSF), este instrumento no ofrece suficiente seguridad a los productores de los países en desarrollo (Das, 2008, pp. 1016-1017). Los obstáculos a los que se enfrentan abarcan desde largos procedimientos administrativos hasta cambios con fines pseudo-proteccionistas (Alonso Díaz, 2009, p. 182). Por lo tanto, el procesamiento de los productos agrícolas para su exportación al mercado exterior constituye un negocio riesgoso.

En cuanto a la segunda categoría, los gobiernos tienen interés más que razonable en garantizar la seguridad alimentaria de su población, argumento que es pertinente sobre todo en los países importadores de alimentos, como Japón, Corea del Sur y los países árabes. Aunque muchos de estos países comenzaron a adquirir tierra agrícola o a asegurarse el abastecimiento de alimentos con anterioridad a la crisis que se inició en el año 2008, la escasez sufrida durante esa crisis disparó las adquisiciones impulsadas por los Estados (Piñeiro y Villarreal, 2012; FAO, 2011). Esta actitud corrió en paralelo con la prohibición de exportar que aplicaron algunos países productores de productos primarios (por ejemplo, Brasil prohibió la exportación de arroz en 2008). Cabe argumentar que un escenario de aumento de precios puede ser un precursor de una crisis de abastecimiento, lo que para los países importadores constituirá, lógicamente, una señal para adoptar medidas adecuadas. Hasta ahora, sus estrategias han sido la adquisición de tierras o bien los acuerdos de abastecimiento celebrados en forma directa o a través de empresas estatales. En ambos casos, el objetivo es cultivar productos primarios con miras a exportarlos a sus propios países. Esta clase de inversiones tendría poco o ningún interés en volcarse a actividades de procesamiento en el país receptor de la inversión.

LOS ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS Y LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA

El objetivo de los sectores agrícolas nacionales y los incentivos de los actores internacionales, tanto privados como públicos, indican que cualquier aumento en el precio de los productos agrícolas atraería más capital a las actividades de producción agrícola. Esto, a su vez, promovería la expansión de la superficie cultivable y un desplazamiento hacia los productos de exportación. Este argumento es válido tanto para el capital nacional como para el extranjero. Sin embargo, debido al paquete general de incentivos que los impulsa, el interés de los actores extranjeros por el cultivo de productos primarios es más homogéneo. En cambio, algunos actores de la escena nacional pueden tener visiones divergentes respecto del aumento de la concentración y la dependencia. Por ejemplo, la entrada cada vez mayor de capitales extranjeros tendría efectos sobre el tipo de cambio de la moneda local, lo que aumentaría la probabilidad de que se produzca el fenómeno de la enfermedad holandesa. Por consiguiente, es razonable que surjan discrepancias entre los diferentes actores privados y el sector público en cuanto a las inversiones extranjeras en el sector agrícola y a la exportación de productos primarios. Por un lado, el *lobby* agroindustrial se manifestará a favor de la expansión de la agricultura a gran escala, la atracción de capital extranjero y las regulaciones mínimas. Por el otro, otros sectores económicos, especialmente los vinculados a las actividades manufactureras y de procesamiento, favorecerán todas aquellas medidas tendientes a mantener su competitividad a nivel internacional.

Cabe aducir que la importancia de las exportaciones agrícolas aumentaría el poder de los sectores de agronegocios, a la vez que los gobiernos nacionales se mostrarían reacios a modificar una buena situación económica que les resulta funcional a muchos de sus objetivos políticos inmediatos. Si bien la influencia de los precios de los productos agrícolas en el buen desempeño de la región es materia de debate, no puede soslayarse la importancia de este factor. Para Argentina, Paraguay y Uruguay constituye una de las fuentes principales de divisas. Esto no significa que los sectores nacionales público y privado no pugnarán por la distribución de este beneficio “extra”; Argentina es un buen ejemplo de dicha tensión. No obstante, a pesar de las voces que se alzan en favor de avanzar hacia las actividades de procesamiento de alimentos (Ordóñez

et al., 2004; Cincunegui, 2010), un escenario de altos precios de productos agrícolas en el MERCOSUR constituye, a mi juicio, un contexto difícil para implementar estrategias públicas o privadas destinadas a promover esas actividades de elaboración. Los flujos de inversión extranjera continuarán presionando para financiar las actividades agrícolas, a menos que se les impongan restricciones o limitaciones. Ahora bien, si se restringen las inversiones directas, surgirán otras formas de participación a menos que los gobiernos intervengan para modificar los incentivos actualmente vigentes.

En contraposición a lo recién argumentado sobre el comportamiento del sector público nacional, se podría mencionar que los gobiernos de los cuatro países miembros originales del MERCOSUR han contemplado -y Argentina y Brasil, de hecho, lo concretaron- la posibilidad de imponer limitaciones a la adquisición de tierras por parte de capital extranjero. Esta actitud contradiría el planteo anterior sobre la autoindulgencia, mostrando el esfuerzo del sector público nacional por restringir la creciente concentración y dependencia de los productos agrícolas. En la siguiente sección se avanza sobre este argumento, aunque también se presentan reservas en cuanto a que ésta sea la verdadera razón de la reciente adopción de dichas restricciones. En todo caso, estos esfuerzos no son suficientes para evitar otras formas de participación extranjera en las actividades de producción de productos primarios agrícolas.

RESTRICCIONES A LA ADQUISICIÓN EXTRANJERA DE TIERRAS AGRÍCOLAS

En 2010 y 2011, respectivamente, Brasil y Argentina impusieron restricciones a la adquisición de tierras agrícolas por parte de extranjeros (Perrone, 2012). Durante ese período, el gobierno de Uruguay intentó sancionar una ley a tal fin, pero el proyecto no prosperó en el Congreso. En Paraguay, el tema ha estado en la agenda, pero no hubo iniciativas serias al respecto. La adopción de estas medidas confirma la percepción de que, cuanto más altos son los precios de los productos agrícolas, más capital extranjero se sentirá atraído hacia las actividades de cultivo, aunque podría poner en duda lo ya planteado en relación con los incentivos públicos nacionales. Lo que es evidente, aunque tal vez amerite una aclaración, es que los Estados no pueden ser considerados una caja negra con un único y claro interés. En este contexto,

en mi opinión, no debería esperarse que los sectores públicos nacionales impongan obstáculos serios al actual modelo de agricultura de gran escala (incluida la participación extranjera). En lo que concierne a las restricciones impuestas a la titularidad de tierras para los capitales extranjeros, hay dos razones que respaldan este planteo.

En primer lugar, las medidas implementadas en Argentina y en Brasil no apuntaron a reducir los niveles de concentración y dependencia. Su principal justificación alude a cuestiones de soberanía nacional (FAO, 2011, p. 32). En Brasil, el debate acerca de si las sociedades brasileñas bajo control extranjero debían estar alcanzadas por las limitaciones dispuestas en una ley de 1971 se concentró en temas de soberanía y al interés nacional (Parecer CGU/AGU N° 01/2008-RVJ). El gobierno nunca utilizó como justificación para reinstaurar esas limitaciones la cuestión de la excesiva concentración que existía en los productos primarios de exportación ni el aumento de la dependencia. En este sentido, el debate político se centró en las cuestiones de soberanía, por un lado, y en no obstaculizar el desarrollo de la agroindustria, por el otro (Hage *et al.*, 2012). Algo similar ocurrió en Argentina, donde ni el gobierno ni los sectores de la oposición se refirieron a los aspectos negativos de depender excesivamente de los productos primarios de exportación (FAO, 2011, p. 29). En ambos países, el debate político giró en torno a la cantidad de tierra que había sido adquirida por personas y sociedades extranjeras (Perrone, 2012). Por un lado, es posible ver una conexión entre las adquisiciones extranjeras y la exacerbación de una economía dependiente de los productos primarios. Por otro lado, sin embargo, estas restricciones parecen apuntar a limitar el control extranjero y no los excesos del actual modelo agrícola.

En segundo lugar, las restricciones sólo se dirigen a la adquisición extranjera de tierras, sin prestar atención al amplio abanico de posibilidades que los actores extranjeros tienen a su disposición para participar en el cultivo de productos primarios. Si bien esto podría identificarse como una debilidad de las limitaciones y no como una señal de autoindulgencia, varios gobiernos provinciales de Argentina (Río Negro, Chaco) celebraron acuerdos de gran alcance con otros países y compañías estatales extranjeras. Se trata de decisiones explícitas de gobierno que comprometen grandes extensiones de tierra para el cultivo de productos primarios de exportación, como la soja, durante largos períodos (Piñeiro y Villarreal, 2012, pp. 6-7).

En cambio, la oposición a las restricciones a la titularidad de tierras impuestas al capital extranjero confirma los incentivos del sector agrícola nacional, que en los cuatro países ha expresado su posición contraria a estas limitaciones (Perrone, 2012). Y, en Paraguay y Uruguay, los inversores extranjeros han desempeñado un papel importante a la hora de impedir la aplicación de esta clase de iniciativas. Muchos actores extranjeros en estos países son, de hecho, grupos de agronegocios de Argentina y Brasil, que manejan fondos regionales e internacionales. Finalmente, el Congreso Nacional de Brasil comenzó recientemente a debatir, a pedido de los representantes del sector de agronegocios, la posible revocación de las restricciones impuestas a las sociedades brasileñas bajo control extranjero para la adquisición de tierras agrícolas (Macedo, 2012).

CONCLUSIÓN

El propósito de este artículo ha sido analizar el comportamiento de las inversiones extranjeras en el sector agrícola de los cuatro miembros originales del MERCOSUR. Este estudio ha pretendido contribuir al debate sobre los efectos de los altos precios de los productos primarios agrícolas. Queda abierto el debate acerca de si es posible lograr el desarrollo sustentable a través de la exportación de productos primarios. Este trabajo no asume una posición al respecto. Sin embargo, el análisis que aquí se presenta puede servir para continuar reflexionando sobre la cuestión y, en el caso de que la respuesta fuese afirmativa, ayudar a diseñar las mejores políticas para alcanzar el desarrollo sustentable a través de los productos primarios. La evidencia sugiere que, en un escenario de precios altos, la mayor parte de las inversiones extranjeras que se destinan al sector agrícola genera un mayor nivel de concentración en la producción agrícola a gran escala. Según este trabajo, esto es congruente con los incentivos de los actores nacionales e internacionales. En la medida en que se mantengan estos incentivos, estimo que no habrá una participación extranjera de peso en las actividades de producción y distribución de alimentos. Las únicas excepciones son las oportunidades de inversión que pueden darse en algunos sectores específicos o para captar nuevos mercados. En general, nada indica que vaya a producirse un cambio en esta tendencia en el corto plazo. Así, la entrada de inversiones extranjeras podría aumentar los niveles de dependencia y las posibilidades de sufrir la enfermedad holandesa. Por

un lado, los actores gubernamentales podrían tener interés en limitar estos excesos, pero, por el otro, los incentivos demuestran que es poco probable que los gobiernos del MERCOSUR sancionen alguna medida

en esta materia. De hecho, el análisis de las recientes restricciones impuestas al capital extranjero para la adquisición de tierras confirma que tales medidas no tuvieron como objetivo resolver tales inquietudes. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DÍAZ, ALBERTO. 2009. "Barreras sanitarias y fitosanitarias en China. Estado de la Cuestión", en: *Boletín Económico de ICE* N° 2972.

ÁVILA, VIVIANE. 2011. "Xenofobia Verde", en: *Revista Dinheiro Rural*, 85. Noviembre.

BODDEWYN, JEAN. 1988. "Political Aspects of MNE Theory", en: *Journal of International Business Studies*, 19(3): 341-363. Otoño.

BONNAL, P.; P. M. BOSC, J. M. DÍAZ, Y B. LOSCH. 2003. "Multifuncionalidad de la agricultura y 'Nueva Ruralidad': ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?", ponencia presentada en el *Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad*. Bogotá: Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA. 15-17 de octubre.

CINCUNEGUI, JORGE EDUARDO. 2010. "Análisis de factibilidad de generar valor agregado en los complejos cerealero y oleaginoso en base a experiencias de países seleccionados". Fundación INAI. Febrero.

COLOMBRES, MERCEDES. 2011. "*La propiedad divide opiniones*", en: *La Nación*. Buenos Aires. 18 de Junio.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD). 2009. *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

DAS, KASTURI. 2008. "Coping with SPA Challenges in India: WTO and beyond", en: *Journal of International Economic Law*, 11(4):971-1019.

DUNNING, JOHN Y SARIANNA LUNDAN. 2008. *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Segunda Edición. Cheltenham, Reino Unido; Northampton, MA: Edward Elgar.

GALLAGHER, KEVIN P. 2010. "Taking the China Challenge: China and the Future of Latin American Economic Development". *SerieBrief* N° 58. LATN. Noviembre.

GAYÁ, ROMINA Y KATHIA MICHALCZEWSKY. 2011. "*El salto exportador del MERCOSUR en 2003-2008. Más allá del boom de las materias primas*". Nota Técnica 292. Buenos Aires: BID-INTAL.

GILPIN, ROBERT. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.

HAGE, FÁBIO; MARCUS PEIXOTO, Y JOSÉ EUSTÁQUIO VIEIRA FILHO. 2012. "*Retrocesso sobre aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros*", en: *Sociedade Rural Brasileira*. 25 de junio.

IMAP. 2010. "Food and Beverage Industry Global Report".

KOSACOFF, BERNARDO Y SEBASTIÁN CAMPANARIO. 2007. "La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina". Documento de Proyectos N° 16. CEPAL.

LAENS, SILVIA Y MARÍA INÉS TERRA. 2006. "The external agenda of the MERCOSUR: The impact of negotiations with FTAA, EU and WTO". Documento de Trabajo N° 05-06. Red MERCOSUR.

MACEDO, DANILO. 2012. "*Comissão da Câmara aprova compra de terras por estrangeiros*", en: *Agência Brasil*. 13 de junio.

MORENO, LUIS ALBERTO. 2012. "*Complacencia, el peor peligro que enfrenta América Latina*", en: *Portafolio.com*. 11 de marzo.

NEWELL, PETER. 2009. "Bio-Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina", en: *Journal of Latin American Studies*, 41:27-57.

ORDOÑEZ, HÉCTOR; MARCOS FAVA NEVES, HERNÁN PALAU, Y ROBERTO FAVA SCARE. 2004. "MERCOSUR as a Large Supplier in the Near Future: Seeking the potential and identifying the institutional, organizational, technological and market constraints (focus on Argentina and Brazil)". Ponencia presentada en *Sixth International Conference on Chain and Network Management in Agribusiness and the Food Industry*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). 2011. "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.

PERRONE, NICOLÁS M. 2012. "Restrictions to Foreign Acquisitions of Agricultural Land in Argentina and Brazil", en: *Globalizations*. De próxima aparición.

PIÑEIRO, MARTÍN Y FEDERICO VILLARREAL. 2012. "Foreign Investment in Agriculture in MERCOSUR Member Countries", en: *International Institute for Sustainable Development*. Julio.

PUTNAM, ROBERT. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en: *International Organization*, 42:427-460. Verano.

SHADLEN, KEN. 2008. "Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas", en: *Journal of Development Studies*, 44:1-20.

STRANGE, SUSAN. 1992. "States, Firms and Diplomacy", en: *International Affairs*, 68(1):1-15. Enero.

TABB, WILLIAM. 2008. "The Global Food Crisis and What has Capitalism to Do with It?", en: *ZMagazine*. Septiembre.

THE CHINA POST. 2011. "*Brazil, Argentina oppose commodity price control*". 13 de febrero.



LOS MITOS EN TORNO DE LA RELACIÓN COMERCIAL INTERREGIONAL DE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA DEL SUR

SHINTARO HAMANAKA

Se desempeña en la actualidad como economista en la Oficina de Integración Económica Regional del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y como investigador honorario en el White Rose East Asia Centre, con sede en Reino Unido. Antes de incorporarse al BAsD, trabajó como negociador en la esfera de los servicios de la Ronda de Doha en la Misión de Japón ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Previamente, fue economista en el Banco de Japón. Entre sus intereses en materia de investigación se encuentran la economía política del regionalismo, la arquitectura económica regional asiática y los acuerdos de libre comercio, en especial los acuerdos regionales de servicios. Es autor de varios libros y numerosos artículos para revistas académicas sobre ciencia política, economía y derecho internacional.

AIKEN TAFGAR

Se desempeña en la actualidad como consultora en la Oficina de Integración Económica Regional del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). Su experiencia profesional en el BAsD abarca temas de comercio, cooperación regional, facilitación del comercio, reformas financieras y evaluación de proyectos. Antes de incorporarse al BAsD, fue consultora de varias organizaciones internacionales en el área del comercio y la facilitación del comercio, la creación de capacidades y la evaluación de proyectos.

Parece existir un consenso generalizado en cuanto a que el comercio entre Asia Oriental y América del Sur ha ido cobrando cada vez más importancia. Sin embargo, es poco lo que sabemos sobre la evolución dinámica real de este comercio interregional. En este trabajo se examina si la tendencia del comercio entre Asia Oriental y América del Sur es un fenómeno general o si se trata de una cuestión relacionada con países y/o productos específicos, así como si el aumento del valor de ese comercio tiene una base sólida respecto de la diversificación de los productos y/o de sus efectos en los precios y en los volúmenes. Si bien América del Sur goza de un superávit comercial con Asia Oriental, un análisis comparativo detallado de países y productos revela varias deficiencias potenciales de América del Sur respecto de su intercambio comercial con Asia Oriental. Las siguientes son las constataciones de la investigación emprendida: (i) el crecimiento del comercio entre las dos regiones puede atribuirse, principalmente, a la intensificación del comercio de China con América del Sur; (ii) las mayores importaciones chinas procedentes de América del Sur se limitan a un número reducido de productos básicos; (iii) el aumento de las importaciones de Asia Oriental procedentes de América del Sur obedece, en parte, al incremento del precio de esos productos; (iv) China ha comenzado a exportar diversos tipos de artículos electrónicos y máquinas a América del Sur. En términos generales, las exportaciones de Asia Oriental a América del Sur parecen auspiciar un crecimiento más prometedor que las exportaciones sudamericanas al Este de Asia.

INTRODUCCIÓN

El comercio exterior es uno de los sectores que más contribuyen al progreso económico de un país o una región. Al mismo tiempo, puede ser, por un lado, un motor del crecimiento económico y, por el otro, un vehículo para propagar las crisis económicas. Debido a la importancia del comercio, publicaciones recientes hacen hincapié en la integración comercial dentro de una región (integración intrarregional).¹ En el presente trabajo se examina otra dimensión: el potencial que ofrece el comercio entre dos regiones (integración interregional). En virtud de las considerables diferencias en materia de dotaciones de factores productivos, el comercio interregional ofrece enormes posibilidades pese a la distancia geográfica que separa a las dos regiones. Esto implica, asimismo, que el intercambio interregional que se ve limitado por la distancia puede incrementarse en forma significativa cuando bajan los costos de transporte (BAsD, BID e IBAsD, 2012, p. 22).

En este trabajo analizamos el comercio entre Asia Oriental y América del Sur. Es muy posible que este intercambio haya experimentado una modificación dinámica en razón de que Asia Oriental está convirtiéndose en el centro del crecimiento económico mundial y América del Sur es muy rica en recursos naturales. Sin embargo, algunos estudios recientes señalan varias deficiencias intrínsecas del comercio entre las dos regiones, lo que permite hablar de una “relación asimétrica” (véase, por ejemplo, Jenkins, 2012). Entre tales deficiencias, cabe mencionar la importancia que reviste Asia Oriental para América del Sur y la poca importancia que tiene ésta para aquélla, el hecho de que las exportaciones de Asia Oriental sean manufacturas en tanto que las de América del Sur son productos básicos, y la variedad de los productos de exportación del Este de Asia en contraposición a la concentración de las exportaciones sudamericanas. En términos globales, en este trabajo se examina si la tendencia del comercio interregional es un fenómeno general o si se trata de una cuestión relacionada con países y/o productos específicos, así como si el aumento de tal intercambio tiene una base sólida respecto de la diversificación de los productos y de sus efectos en los precios y en los volúmenes, teniendo en cuenta la “relación asimétrica”.

¹ Véase en Hamanaka (2012) el caso de la integración comercial intrarregional en Asia Oriental.

El documento está organizado como se describe a continuación. En la primer sección, se evalúa la importancia que reviste cada región para la otra, utilizando para ello mediciones sobre el crecimiento del comercio, los niveles de participación en el comercio interregional y el sesgo comercial; asimismo, se examina si el comercio entre las dos regiones está creciendo o disminuyendo. En la siguiente sección, se compara el intercambio comercial de dos países clave de Asia Oriental (China y Japón) con América del Sur mediante un análisis a nivel de productos que abarca tanto valores como volúmenes. Finalmente, en el resumen, se considera la incidencia que las constataciones arriba tienen sobre las políticas.

Nuestro análisis se centra en el comercio interregional de la última década, puesto que el intercambio entre Asia Oriental y América del Sur comenzó a crecer de manera significativa con posterioridad al año 2000 a raíz del auge de China (Whalley y Medianu, 2010). La designación de Asia Oriental incluye ocho países -China, Japón, Corea, Tailandia, Singapur, Malasia, Indonesia y Filipinas-, y la de América del Sur, diez: Brasil, Chile, Argentina, Perú, Paraguay, Venezuela, Uruguay, Colombia, Bolivia y Ecuador. Optamos por referirnos a América del Sur antes que a América Latina porque son los países de ese subcontinente los que ocupan el centro de nuestra atención. Se ha excluido a México debido a que las relaciones comerciales de Asia Oriental con ese país son de naturaleza distinta a las que mantiene con los países sudamericanos, habida cuenta de que México es miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

LA RECIENTE EVOLUCIÓN DE LOS VÍNCULOS COMERCIALES ENTRE LAS DOS REGIONES

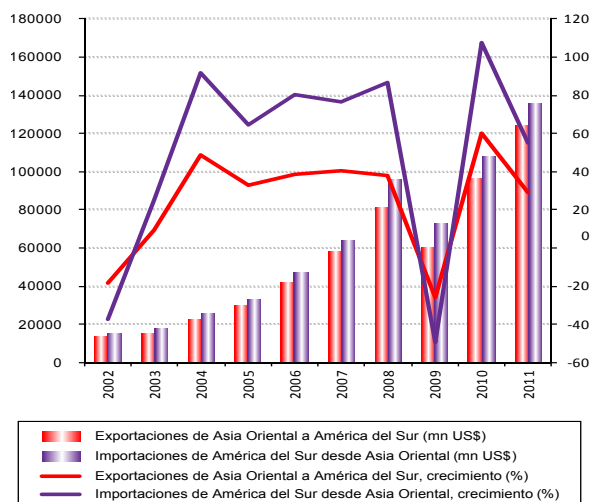
El comercio entre las dos regiones se incrementó en el período comprendido entre los años 2001 y 2011 pese a las perturbaciones provocadas por la crisis mundial de 2009, tal como ilustra el *Gráfico 1*. Asimismo, puede observarse que las importaciones de cada región son mayores que sus exportaciones, lo que en parte obedece a los costos de transporte. Si se tiene en cuenta que la distancia conlleva altos costos de transporte, es lógico suponer que las exportaciones de América del Sur a Asia Oriental (las importaciones de Asia Oriental procedentes de América del Sur) superen a las exportaciones de Asia Oriental a América del Sur (las importaciones de América del Sur

Gráfico 1

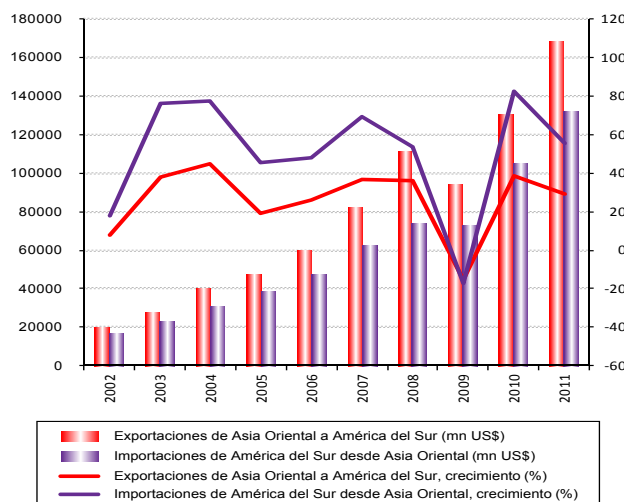
COMERCIO INTERREGIONAL

COMERCIO DE ASIA ORIENTAL CON
AMÉRICA DEL SUR

Millones de US\$ y porcentajes

COMERCIO DE AMÉRICA DEL SUR CON
ASIA ORIENTAL

Millones de US\$ y porcentajes



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

procedentes de Asia Oriental). Sin embargo, como se verá más adelante, el superávit comercial de América del Sur con Asia Oriental no implica que el comercio interregional sea favorable a América del Sur, puesto que el aumento de las exportaciones sudamericanas se debe principalmente a la inflación de los precios de los productos básicos.

Como la intensificación del comercio es un fenómeno mundial, se analiza la evolución del comercio interregional en términos de nivel de participación. Desde la perspectiva de Asia Oriental, los niveles de participación en el comercio revelan que el intercambio con América del Sur ha cobrado mayor importancia, si bien parece muy reducido en relación con el comercio de Asia Oriental con el mundo (*Cuadro 1*). Un hecho interesante es que América del Sur es, al parecer, un socio comercial importante para Asia Oriental en materia de importaciones más que de exportaciones. Desde la perspectiva de América del Sur, en cambio, los niveles de participación ponen de manifiesto que el comercio con Asia Oriental está en aumento y no es

insignificante (*Cuadro 2*). Más aún, la importancia de Asia Oriental para América del Sur se verifica tanto en las exportaciones como en las importaciones.

Asimismo, se observa que un número reducido de países dominan el comercio entre Asia Oriental y América del Sur (*Cuadro 3*). En el caso de la primera región, Japón ocupó el lugar predominante en el comercio con América del Sur hasta hace poco tiempo, cuando fue superado por China, mientras que en la segunda región, Brasil es, claramente, el actor principal, seguido por Chile.

El aumento de los niveles de participación en el comercio interregional, sobre todo del nivel de participación del comercio con Asia Oriental en el comercio total de cualquier país o región, podría ser un fenómeno mundial. Casi todos los países del mundo han comenzado a desarrollar un comercio significativo con Asia Oriental, en especial con China, de manera que es probable que el creciente intercambio comercial de América del Sur con esta región no constituya una

Cuadro 1**PERSPECTIVA DE ASIA ORIENTAL SOBRE EL COMERCIO INTERREGIONAL**

En porcentajes

	Participación en las exportaciones a América del Sur		Participación en las importaciones procedentes de América del Sur		Participación en el comercio interregional [(Comercio con América del Sur/Comercio con el mundo)*100]	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011
China	1,5	3,9	2,4	5,9	1,9	4,9
Corea	2,5	3,6	1,9	2,9	2,2	3,3
Filipinas	0,2	0,6	0,8	1,4	0,5	1
Indonesia	0,9	1,4	1	2,3	0,9	1,8
Japón	1,4	1,7	1,9	3,3	1,6	2,5
Malasia	0,4	0,8	0,8	1,9	0,6	1,3
Singapur	0,4	0,5	0,4	1,7	0,4	1,1
Tailandia	0,7	2,1	1,4	1,6	1	1,9
<i>Total Asia Oriental</i>	1,3	2,7	1,7	4	1,5	3,3

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

Cuadro 2**PERSPECTIVA DE AMÉRICA DEL SUR SOBRE EL COMERCIO INTERREGIONAL**

En porcentajes

	Participación en las exportaciones a Asia Oriental		Participación en las importaciones procedentes de Asia Oriental		Participación en el comercio interregional [(Comercio con Asia Oriental/ Comercio con el mundo)*100]	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Argentina	10,4	14,4	13,7	21,5	11,8	17,8
Bolivia	1,1	14,3	10,7	22,2	6,2	17,9
Brasil	10,3	27	13,6	26,3	11,9	26,7
Chile	22,3	41,1	15,1	26,3	19	34
Colombia	2,2	5,7	12	21,8	7,2	13,5
Ecuador	8,3	2,8	16,3	24	12,6	13,8
Paraguay	4,7	3,2	19,5	36,3	14,9	26
Perú	16	24,9	15,9	26,7	16	25,7
Uruguay	9,7	n.d.	8,6	n.d.	9	n.d.
Venezuela	1,3	15,6	10,3	16,2	4,8	16,2
<i>Total América del Sur</i>	9,7	23,4	13,4	24,6	11,5	24

Nota: n.d. significa que no hay datos disponibles.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

Cuadro 3**PRINCIPALES PAÍSES DE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA DEL SUR
QUE PARTICIPAN DEL COMERCIO INTERREGIONAL**

Participación del país en el comercio total de Asia Oriental con América del Sur (Estadísticas de Asia Oriental)					Country's Trade Share in South America's Total Trade with East Asia (South America's Statistics)				
País	2001		2011		País	2001		2011	
	Valor	Participación	Valor	Participación		Valor	Participación	Valor	Participación
China	9.706	29,7	177.553	60,6	Argentina	5.533	16,2	28.609	10,7
Corea	6.454	19,8	35.567	12,1	Bolivia	191	0,6	3.007	1,1
Filipinas	359	1,1	1.151	0,4	Brasil	13.519	39,6	128.721	48,1
Indonesia	803	2,5	6.885	2,4	Chile	6.617	19,4	53.186	19,9
Japón	12.178	37,3	41.885	14,3	Colombia	1.803	5,3	15.112	5,7
Malasia	938	2,9	5.425	1,9	Ecuador	1.257	3,7	6.447	2,4
Singapur	933	2,9	8.451	2,9	Paraguay	471	1,4	4.642	1,7
Tailandia	1.299	4	8.520	2,9	Perú	2.258	6,6	21.454	8
					Uruguay	462	1,4		
					Venezuela	2.009	5,9	6.409	2,4
<i>Total Asia Oriental</i>	<i>32.669</i>	<i>100</i>	<i>285.438</i>	<i>100</i>	<i>Total América del Sur</i>	<i>34.121</i>	<i>100</i>	<i>267.587</i>	<i>100</i>

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

excepción. Es por ello que se analiza el sesgo comercial, tal como se lo define a continuación (véase Plummer *et al.*, 2010). El índice de sesgo comercial mide la importancia “relativa” de un socio comercial, ya sea un país o una región, desde la perspectiva de un país o una región en particular. Si el índice es igual a 1 (neutro), los miembros o los países o las regiones en estudio no muestran tendencia a comerciar con los otros miembros ni con terceros países. Si el índice es superior a 1, los países o las regiones que se examinan se orientan al comercio recíproco o intrarregional. Si el índice es inferior a 1, los países o las regiones en cuestión tienden al comercio con terceros países.²

² Supongamos, por ejemplo, que la participación del País A en el comercio total de China es del 2%. No cabe considerar si 2% es mucho o poco. Lo que interesa es la importancia del País A en el comercio mundial. Si la participación del País A en el comercio mundial es del 2%, el índice de sesgo de su comercio es 1 y, por consiguiente, el comercio de China con ese país carece de un sesgo regional (es neutro). Si la participación del País A en el comercio mundial es del 1% (4%), el comercio de China con ese país tiene un sesgo positivo (negativo) (cuya intensidad es 0,5 y 2,0, respectivamente).

$$\text{Sesgo regional} = \frac{\frac{\text{Comercio de la región de origen con la región de destino}}{\text{Comercio de la región de origen con el mundo}}}{\frac{\text{Comercio de la región de destino con el mundo}^*}{\text{Comercio mundial total}}}$$

Nota: * En teoría, deberíamos utilizar información del “comercio del mundo con América del Sur”. No obstante, a fin de facilitar la recopilación de datos, usaremos en cambio el “comercio de América del Sur con el mundo”, que es la imagen invertida de la frase anterior.

Aplicando la ecuación descripta, se ha determinado que el sesgo del comercio de Asia Oriental con América del Sur y *víceversa* registró una evolución similar en la última década (véase el Cuadro 4). Las dos regiones tenían un sesgo recíproco negativo (un índice de sesgo comercial muy inferior a 1,0), lo que indica que ambas preferían las relaciones comerciales con terceros países. Sin embargo, ese sesgo negativo se redujo en 2011, lo que revela que el comercio interregional está volviéndose más neutro (es decir, adquiriendo un sesgo menos negativo).

Cuadro 4**SESGO DEL COMERCIO INTERREGIONAL**

	2001	2011
Comercio de Asia Oriental con América del Sur (mn US\$) [A]	35.528	292.959
Comercio de Asia Oriental con el mundo (mn US\$) [B]	2.632.134	9.514.355
Comercio de América del Sur con Asia Oriental (mn US\$) [C]	34.121	267.587
Comercio de América del Sur con el mundo (mn US\$) [D]	298.066	1.115.356
Comercio mundial (mn US\$) [E]	11.932.010	29.254.922
Participación de América del Sur en el comercio de Asia Oriental (A/B*100) [F]	1,4%	3,1%
Participación de Asia Oriental en el comercio de América del Sur (C/D*100) [G]	11,5%	24%
Participación de América del Sur en el comercio mundial (D/E*100) [H]	2,5%	3,8%
Participación de Asia Oriental en el comercio mundial (B/E*100) [I]	22,1%	32,5%
Sesgo de Asia Oriental hacia América del Sur = F/H	0,5	0,8
Sesgo de América del Sur hacia Asia Oriental = G/I	0,5	0,7

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

LOS VÍNCULOS COMERCIALES DE ASIA ORIENTAL CON AMÉRICA DEL SUR: COMPARACIÓN DE CHINA Y JAPÓN

En esta sección, el análisis se centra en el comercio de dos importantes países de Asia Oriental, China y Japón, con los países sudamericanos con los cuales más intercambio comercial mantienen, Brasil y Chile. En el pasado, Japón era el país que mantenía el mayor intercambio comercial con América del Sur, tendencia que cambió en forma radical cuando China asumió el liderazgo de ese comercio (*Cuadro 3*). Se estudia el flujo comercial de China y Japón con Brasil y Chile mediante un análisis a nivel de productos que abarca tanto valores como volúmenes.

En el examen que sigue, los principales focos de interés serán el sesgo comercial y el comercio a nivel de productos que China y Japón mantienen con Brasil y Chile. El sesgo comercial se determina de la siguiente manera:

$$\text{Índice de sesgo comercial} = \frac{\frac{\text{Comercio de China/Japón con Brasil/Chile}}{\text{Comercio de China/Japón con el mundo}}}{\frac{\text{Comercio de Brasil/Chile con el mundo}}{\text{Comercio mundial total}}}$$

IMPORTACIONES: CHINA VERSUS JAPÓN

Aunque la proporción de las importaciones de China y Japón procedentes de América del Sur es pequeña en relación con sus importaciones procedentes del mundo, el índice de sesgo indica lo que parece ser una profundización de las relaciones comerciales (*Cuadro 5*). Según ese índice, China no propendía a importar productos de Brasil en el pasado, pero esas importaciones aumentaron de manera significativa en 2011. Lo mismo ocurrió con las importaciones procedentes de Chile. El

Cuadro 5**SESGO DE LAS IMPORTACIONES ASIÁTICAS RESPECTO DE BRASIL Y CHILE****Datos de los países asiáticos**

	Participación y sesgo		Brasil	Chile
China	Participación de las importaciones chinas procedentes de América del Sur en las importaciones chinas totales procedentes del mundo (%)	2001	1	0,5
		2011	3	1,2
	Sesgo de las importaciones	2001	1,1	2
		2011	2,1	2,5
Japón	Participación de las importaciones japonesas procedentes de América del Sur en las importaciones japonesas totales procedentes del mundo (%)	2001	0,7	0,7
		2011	1,5	1,17
	Sesgo de las importaciones	2001	0,8	2,6
		2011	1,0	2,4

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

hecho de que el índice sea superior a 2,0 revela que las importaciones chinas procedentes de América del Sur tienen un marcado sesgo positivo. En cambio, en el caso de Japón, la actitud respecto de importar productos de Brasil no varió demasiado en la última década, e incluso disminuyó la tendencia a importar productos chilenos, pese a que en ese período los precios de los productos básicos se incrementaron, lo que podría haber contribuido a afianzar esa tendencia al crecimiento del comercio. Como se verá más adelante, eso se debe a que, si bien el valor de las importaciones de China y Japón creció en razón de la suba de los precios de los productos básicos, el volumen de las importaciones chinas aumentó más que el de las japonesas.

En el **Cuadro 6** se consignan los principales productos que China importa de Brasil según su proporción. La mayoría son productos minerales, productos del reino vegetal, metales comunes y productos alimenticios. En términos generales, entre el 70% y el 90% de las importaciones chinas procedentes de esos dos países están compuestas por productos de los capítulos 12, 26 y 74 del Sistema Armonizado (SA). Las importaciones que proceden de Brasil son, en su mayoría, artículos de los capítulos 26 y 12 del SA. Los productos de

las subpartidas 260111, del Capítulo 26, y 120100, del Capítulo 12, representan el mayor porcentaje de las importaciones chinas de Brasil. En cuanto a las importaciones procedentes de Chile, la mayoría son artículos de los capítulos 74 y 26 del SA. En el caso del Capítulo 74, casi todos los productos importados se clasifican en la subpartida 740311, y en del Capítulo 26, en la subpartida 260300. Se observa que una gran proporción de las importaciones chinas procedentes de Brasil y Chile se concentra en unas pocas categorías de seis dígitos, que además, comprenden productos básicos (sobre todo recursos naturales y productos agrícolas). Si bien algunos sostienen que el comercio con China podría ofrecer una oportunidad para que América del Sur diversifique sus productos de exportación (Calle, 2010), esta posibilidad no se ha materializado hasta el momento.

En el caso de Japón, las principales importaciones procedentes de América del Sur son productos de los capítulos 2, 3 y 26 del SA (**Cuadro 7**). Alrededor del 67% de los artículos importados de Brasil corresponden a los capítulos 26 y 2 del SA, y la mayoría de ellos pertenecen a las subpartidas 260111, 260112 y 020714. En cuanto a los productos importados de Chile, cerca del 76%

Cuadro 6**PRINCIPALES ARTÍCULOS DE IMPORTACIÓN DE CHINA PROCEDENTES DE BRASIL Y CHILE****Datos de China**

		Valor			Volumen	
		mn US\$		%	mn Kg	
		2001	2011	(2011)	2001	2011
Brasil	26 Minerales metalíferos, escorias y cenizas	762	26.157	49,9		
	260111 Minerales de hierro y sus concentrados, excepto las piritas de hierro tostadas..., sin aglomerar	540	23.935	45,7	19.691	134.164
	260112 Minerales de hierro y sus concentrados, excepto las piritas de hierro tostadas..., aglomerados	205	1.822	3,5	4.844	8.538
	12 Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos...	620	11.791	22,5		
	120100 Porotos de soja (soya)...	620	11.790	22,5	3.160	20.622
	27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación...	0,0	4.885	9,3		
	47 Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar...	149	1.824	3,5		
	17 Azúcares y artículos de confitería	24	1.268	2,4		
Chile	74 Cobre y sus manufacturas	564	12.610	61,3		
	740311 Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado, en bruto	529	11.219	54,5	320	1.264
	740200 Cobre sin refinar; ánodos de cobre para refinado electrolítico	28	1.216	5,9	17	123
	26 Minerales metalíferos, escorias y cenizas	326	5.532	26,9		
	260300 Minerales de cobre y sus concentrados	311	3.743	18,2	694	1.427
	260111 Minerales de hierro y sus concentrados, excepto las piritas de hierro tostadas..., sin aglomerar	6	1.391	6,8	190	7.695
	47 Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar...	243	998	4,9		
	08 Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	22	452	2,2		
	23 Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	57	199	1		

Nota: % = (importaciones chinas del producto procedente de cada país sudamericano en 2011 / importaciones chinas totales procedentes de cada país sudamericano en 2011)*100.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

son de los capítulos 26 y 3 del SA, principalmente de las subpartidas 260300, 261310, 030310 y 030420.

Es evidente que los productos importados de América del Sur por China y por Japón se encuadran

en unas pocas categorías de seis dígitos del SA, y que las importaciones de ambos países se vieron afectadas por el incremento del precio de los productos básicos. La diferencia es que el volumen de las importaciones chinas creció más que el de las japonesas. El mecanismo

Cuadro 7**PRINCIPALES ARTÍCULOS DE IMPORTACIÓN DE JAPÓN PROCEDENTES DE BRASIL Y CHILE****Datos de Japón**

		Valor			Volumen	
		mn US\$		%	mn Kg	
		2001	2011	(2011)	2001	2011
Brasil	26 Minerales metalíferos, escorias y cenizas		6.826	53,8		
	260111 Minerales de hierro y sus concentrados, excepto las piritas de hierro tostadas..., sin aglomerar	584	5.275	41,6	21.975	29.301
	260112 Minerales de hierro y sus concentrados, excepto las piritas de hierro tostadas..., aglomerados	113	1.520	12	2.821	7.363
	02 Carne y despojos comestibles		1.481	11,7		
	020714 De gallo o gallina, trozos y despojos, congelados	150	1.463	11,6	104	408
	020712 De gallo o gallina, sin trocear, congelados	7	11	0,1	5	5
	09 Café, té, yerba mate y especias		619	4,9		
	76 Aluminio y sus manufacturas		559	4,4		
	72 Fundición, hierro y acero		461	3,6		
Chile	26 Minerales metalíferos, escorias y cenizas		5.875	59,8		
	260300 Minerales de cobre y sus concentrados	767	5.030	51,2	1.781	2.084
	261310 Minerales de molibdeno y sus concentrados, tostados	38	458	4,7	12	22
	03 Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos		1.521	15,5		
	030310 Salmones del Pacífico, congelados, enteros	238	568	5,8	86	94
	030420 Filetes congelados	120	537	5,5	24	49
	74 Cobre y sus manufacturas		759	7,7		
	44 Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera		726	7,4		
	02 Carne y despojos comestibles		215	2,2		

Nota: % = (importaciones japonesas del producto procedentes de cada país sudamericano en 2011 / importaciones japonesas totales procedentes de cada país sudamericano en 2011)*100.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

que condujo al aumento de las importaciones de China procedentes de Brasil y Chile supone un fenómeno inflacionario junto con un gran incremento del volumen. Para ilustrarlo, puede decirse que en tanto que el valor de las importaciones chinas de productos de la subpartida 120100 del SA procedentes de Brasil creció casi veinte veces en la última década,

su volumen se septuplicó. En el mismo sentido, las importaciones de productos brasileños de la subpartida 260111 del SA aumentaron cerca de cuarenta y cuatro veces en términos de valor, mientras que se septuplicaron en términos de volumen. Respecto de las importaciones chinas procedentes de Chile, el valor de los productos importados de la subpartida 740311

prácticamente se multiplicó por veintiuno, pero su volumen se cuadruplicó. En cambio, el crecimiento de las importaciones de Japón procedentes de Brasil y Chile obedece, principalmente, al incremento de los precios de los productos básicos. Las importaciones de artículos brasileños clasificados en la partida 260111 del SA aumentaron apenas el 33% en términos de volumen pero crecieron nueve veces en términos de valor. Asimismo, el volumen de las importaciones de productos chilenos de la partida 260300 subió tan sólo el 17%, aunque su valor se septuplicó. De estas observaciones se desprende que si el precio de los productos básicos se hubiese mantenido estable, el valor de las importaciones de Japón procedentes de América del Sur no habría aumentado mucho.

EXPORTACIONES: CHINA *VERSUS* JAPÓN

Si bien la proporción de las exportaciones de China y Japón a América del Sur es pequeña en relación con sus exportaciones al mundo, al parecer su relación comercial está profundizándose según el índice de sesgo (*Cuadro 8*). En el pasado, China exhibía un sesgo negativo respecto de Brasil, hasta que el índice se volvió neutro en 2011. En el caso de Chile, el sesgo no se modificó de manera significativa. Como el sesgo exportador de China en relación con los dos países sudamericanos era casi 1,0 en 2011, puede decirse

que la tendencia de China a exportar a los países de América del Sur es casi igual a la de exportar a otros países, a diferencia de lo que ocurría en 2001, cuando se orientaba al intercambio comercial con socios distintos de Brasil y Chile. En cambio, en el caso de Japón, el índice de sesgo respecto de Brasil así como de Chile siguió siendo reducido y no varió demasiado durante la última década. El sesgo de las exportaciones de Japón en relación con ambos países continúa por debajo de 1,0, es decir, es negativo. En consecuencia, cabe sostener que exportar a América del Sur está adquiriendo mayor importancia para China, pero sigue siendo irrelevante para Japón.

El *Cuadro 9* muestra los principales productos que China exporta a Brasil y Chile. Entre el 30% y el 50% de las exportaciones chinas a los dos países están compuestas por productos de los capítulos 84, 85 y 87 del SA. En el caso de Chile, también predominan los artículos relacionados con las prendas de vestir (capítulos 61 y 62 del SA). Puede observarse que, a diferencia de los que sucede con las importaciones de China procedentes de América del Sur, sus exportaciones no se concentran en unas pocas categorías de seis dígitos. Los principales productos chinos de exportación correspondientes al Capítulo 85 del SA se clasifican en la subpartida 851790 y representan apenas un 10%, aproximadamente, de todos los artículos de ese capítulo. Respecto del Capítulo 84 del SA, los principales productos exportados por China

Cuadro 8

SESGO DE LAS EXPORTACIONES ASIÁTICAS RESPECTO DE BRASIL Y CHILE

Datos de los países asiáticos

	Participación y sesgo		Brasil	Chile
China	Participación de las exportaciones chinas a América del Sur en las exportaciones chinas totales al mundo (%)	2001	0,5	0,3
		2011	1,7	0,6
	Sesgo de las exportaciones	2001	0,5	1
		2011	1	1
Japón	Participación de las exportaciones japonesas a América del Sur en las exportaciones japonesas totales al mundo (%)	2001	0,6	0,1
		2011	0,8	0,3
	Sesgo de las exportaciones	2001	0,6	0,4
		2011	0,4	0,5

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

Cuadro 9**PRINCIPALES ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN DE CHINA A BRASIL Y CHILE****Datos de China**

	Principales artículos en base a porcentajes de 2011	Valor			Volumen		
		mn US\$		% (2011)	mn (Kg o N°)		Nota
		2001	2011		2001	2011	
Brasil	85 Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes...	365	7.462	23,4			
	851790 Las demás partes de aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos...	8	815	2,6	0,7	9	Kg
	854230 Circuitos integrados monolíticos	0,3	668	2,1	0	0,3	#
	852990 Las demás partes... destinadas... a los aparatos emisores/ receptores de radio/televisión	22	456	1,4	0,1	33	Kg
	851780 Aparatos eléctricos para telefonía	0	430	1,4	0	n.d.	#
	84 Reactores nucleares, calderas, máquinas...	191	5.889	18,5			
	847330 Partes y accesorios de máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos..., no expresadas ni comprendidas en otra parte	38	726	2,3	11	32	Kg
	841510 Máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire, de pared o para ventanas, formando un solo cuerpo...	1	270	0,9	0,2	25	#
	847130 Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales, portátiles...	0	245	0,8	0	1	#
	90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía..., medicoquirúrgicos...	31	2.023	6,4			
	87 Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres...	18	1.601	5			
	870322 ... Vehículos con motor de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³	0	332	1,0	0	38	#
	871419 Partes y accesorios de motocicletas, excepto sillines (asientos)	3	142	0,4	1	31	Kg
	870323 ... Vehículos con motor de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.500 cm³ pero inferior o igual a 3.000 cm³	0	136	0,4	0	13	#
	29 Productos químicos orgánicos	100	1.425	4,5			
Chile	85 Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes...	89	1.563	14,5			
	852520 Aparatos emisores, de radio..., con aparato receptor	0	391	3,6	0	1	#
	852812 Aparatos receptores de televisión... en colores	3,4	226	2,1	n.d.	7	#
	851780 Aparatos eléctricos de líneas de abonados	0	117	1,1	0	n.d.	#
	84 Reactores nucleares, calderas, máquinas...	52	1.281	11,8			
	847130 Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales, portátiles...	0	425	3,9	0	2	#
	848180 Los demás artículos de grifería y órganos similares	7	65	0,6	0,6	7	Kg
	847160 Unidades de entrada o salida, aunque incluyan unidades de memoria...	17	51	0,5	0,6	1	#
	61 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	95	1.153	10,7			
	62 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto	126	945	8,74			
	87 Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres...	17	716	6,6			
	870322 ... Vehículos con motor de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.000 cm³ pero inferior o igual a 1.500 cm³	0	174	1,6	0	20	#
	870210 Vehículos automóviles para transporte de diez o más personas, incluido el conductor, con motor... (Diesel)	0	75	0,7	0	9	#
	871120 Motocicletas..., con motor de émbolo... alternativo de cilindrada superior a 50 cm³ pero inferior o igual a 250 cm³	0,3	63	0,6	0	4	#

Nota: n.d. significa que no hay datos disponibles.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

son los de la subpartida 847330, que representa tan sólo el 12% de ese código de dos dígitos. Los principales artículos chinos del Capítulo 85 del SA exportados a Chile son los incluidos en la subpartida 852520, que representan el 25%. Además, las exportaciones de China a América del Sur se han diversificado más con la incorporación de nuevos productos en 2011. Por ejemplo, ese año comenzaron a exportarse a Chile artículos de las subpartidas 848180, 845011, 852812, 870322 y 870210. En general, China exporta a América

del Sur diversos tipos de aparatos eléctricos, como acondicionadores de aire, radios, televisores y lavarropas.

En el **Cuadro 10** se indican las principales exportaciones de Japón a Brasil y Chile. Como revelan los porcentajes, las exportaciones preponderantes a los dos países sudamericanos se encuadran en los capítulos 84 y 87 del SA. Es posible observar que la concentración de las exportaciones en esos capítulos resulta más evidente en el caso de Japón que en el de China. Hay una muy clara

Cuadro 10

PRINCIPALES ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN DE JAPÓN A BRASIL Y CHILE

Datos de Japón

	Principales artículos en base a porcentajes de 2011	Valor			Volumen		
		mn US\$		% (2011)	mn (Kg o N°)		Nota
		2001	2011		2001	2011	
Brasil	84 Reactores nucleares, calderas, máquinas...	716	1.970	31,8			
	840991 Partes... destinadas... a los motores... de encendido por chispa, excepto a los motores de aviación	64	248	4	3	8	Kg
	847989 Las demás máquinas y aparatos mecánicos... no expresados ni comprendidos en otra parte de este Capítulo	33	131	2,1	0,6	1	#
	87 Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres...	389	1.587	25,6			
	870323 ... Vehículos con motor de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.500 cm ³ pero inferior o igual a 3.000 cm ³	68	517	8,3	n.d.	48	#
	870840 Cajas de cambio	27	222	3,6	2	12	Kg
	85 Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes...	581	624				
	90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía..., medicoquirúrgicos...	206	329	5,3			
	40 Caucho y sus manufacturas	47	273	4,4			
Chile	87 Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres...	241	1.039	44,3			
	870323 ... Vehículos con motor de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.500 cm ³ pero inferior o igual a 3.000 cm ³	83	468	20	n.d.	44	#
	870322 ... Vehículos con motor de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.000 cm ³ pero inferior o igual a 1.500 cm ³	19	209	8,9	n.d.	24	#
	27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación...	0,8	582	24,8			
	271000 Aceites de petróleo o de mineral bituminoso (excepto los aceites crudos)...	0	582	24,8	0	624	Kg
	271220 Parafina con un contenido de aceite inferior al 0,75% en peso	0	0,2	0	0	0,1	Kg
	84 Reactores nucleares, calderas, máquinas...	56	295	12,6			
	842952 Palas..., excavadoras... cuya superestructura pueda girar 360°	4	54	2,3	2	8	#
	842720 Las demás carretillas autopropulsadas [con motor no eléctrico]	5	43	1,8	2	8	#
	40 Caucho y sus manufacturas	47	169	7,2			
	90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía..., medicoquirúrgicos...	17	56	2,4			

Notas: n.d. significa que no hay datos disponibles. % = (exportaciones japonesas del producto a cada país sudamericano en 2011 / exportaciones japonesas totales a cada país sudamericano en 2011)*100.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

concentración de las exportaciones japonesas en unas pocas categorías de seis dígitos, sobre todo en artículos de la subpartida 870323 y en otras partes de vehículos automóviles, que son productos de exportación de vital importancia para Japón, si bien el país también exporta productos intermedios, incluso máquinas y aparatos.

RESUMEN

Parece existir un consenso generalizado en cuanto a que el comercio entre Asia Oriental y América del Sur ha ido cobrando cada vez más importancia. En este trabajo se plantea si la tendencia del comercio interregional es un fenómeno general o una cuestión relacionada con países y/o productos específicos, así como si el aumento de ese intercambio tiene una base sólida respecto de la diversificación de los productos y de sus efectos en los precios y en los volúmenes. Se ha constatado que: (i) el crecimiento del comercio entre las dos regiones puede atribuirse, principalmente, a la intensificación del comercio de China con América del Sur; (ii) las mayores importaciones chinas procedentes de América del Sur se limitan a un número reducido de productos básicos; (iii) el aumento de las importaciones de Asia Oriental procedentes de América del Sur obedece, en parte, al incremento del precio de esos productos; (iv) China ha comenzado a exportar diversos tipos de artículos electrónicos y máquinas a América del Sur.

La comparación del intercambio comercial de China y Japón con América del Sur es interesante. En tanto que hace una década Japón ocupaba el lugar predominante en el comercio con América del Sur, ahora ese papel protagónico le corresponde a China. La mayoría de las importaciones chinas procedentes de América del Sur son productos básicos: cerca del 70% de las importaciones que proceden de Brasil son minerales de hierro (subpartida 260111 del SA) y porotos de soja (subpartida 120100 del SA), y alrededor del 80% de las que proceden de Chile son minerales de cobre (subpartida 260300 del SA) y cátodos de cobre (subpartida 740311 del SA). Las importaciones chinas de productos básicos tuvieron un crecimiento significativo tanto en términos de volúmenes como de precios. Por otra parte, si bien las importaciones de Japón de productos básicos también aumentaron en cuanto a su valor, el incremento de su volumen fue reducido, lo que indica que si el precio de esos productos se hubiese mantenido estable, el

valor de las importaciones japonesas procedentes de América del Sur no habría aumentado. Por esta razón, las exportaciones de América del Sur a Asia Oriental son extremadamente vulnerables a la fluctuación de los precios de los productos básicos (Koleski, 2011). Los productos que Asia Oriental, representada principalmente por China, exporta a América del Sur son variados. En los últimos tiempos, China ha comenzado a exportar a Brasil y Chile diversos tipos de aparatos eléctricos, como acondicionadores de aire, radios, televisores y lavarropas, lo que puede tener una influencia negativa en la producción interna en el futuro, tal como señala Rosales (2012). En cambio, los productos de exportación de Japón exhiben una menor diversidad y consisten, principalmente, en vehículos automóviles y productos intermedios.

Si se considera el panorama general, puede tenerse la impresión de que el comercio entre Asia Oriental y América del Sur está creciendo. Sin embargo, el análisis comparativo de países y productos que ofrecemos en este trabajo revela varias características importantes de ese comercio interregional. En primer lugar, mientras que las importaciones de Asia Oriental procedentes de América del Sur (las exportaciones de América del Sur a Asia Oriental) son mayores que las exportaciones de Asia Oriental a América del Sur (las importaciones de América del Sur procedentes de Asia Oriental), los productos que importa Asia Oriental se limitan a un número reducido de productos básicos. Además, el reciente aumento del valor de las importaciones de productos básicos se debe, en parte, al incremento de los precios de esos productos. Así, el valor de las exportaciones de América del Sur puede disminuir en forma pronunciada cuando cae el precio de los productos básicos. En segundo lugar, en los últimos tiempos China ha comenzado a exportar diversos tipos de aparatos eléctricos a América del Sur. Como estos artículos están teniendo un muy buen nivel de penetración en los mercados sudamericanos, es probable que la tendencia continúe durante algún tiempo. Por ello, se prevé que las exportaciones de Asia Oriental (de China) crecerán a un ritmo constante. A pesar de que América del Sur goza de un superávit comercial con Asia Oriental, son las exportaciones de esta última región (de China) al continente sudamericano las que se prevé que aumentarán sin interrupción y no las de América del Sur, que son vulnerables a la fluctuación de los precios de los productos básicos. En términos generales, las exportaciones de Asia Oriental a América del Sur parecen auspiciar un crecimiento más prometedor que las exportaciones sudamericanas al Este de Asia. ♦

BIBLIOGRAFÍA

BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (BASeD), BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) E INSTITUTO DEL BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (ADBI). 2012. *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*.

CALLE, M. A. 2010. "A Brief Note about the China-Latin American Trade Partnership: An Opportunity for Trade Diversification or a Threat to a Green Agenda in the Region?", en: *Revista de Negocios Internacionales*, 3(2):57-63. Julio-Diciembre.

HAMANAKA, S. 2012. "Is Trade in Asia Really Integrating?". Documento de trabajo sobre Integración Económica Regional del Banco Asiático de Desarrollo N° 91.

JENKINS, R. 2012. "Latin America and China-A New Dependency", en: *Third World Quarterly*, 33(7):1337-1358.

KOLESKI, K. 2011. "*Background: China in Latin America*". Documento de información general de la U.S.-China Economic & Security Review Commission. 27 de mayo.

PLUMMER, M.; D. CHEONG Y S. HAMANAKA. 2010. *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements*. BAsD.

ROSALES, O. 2012. "Trade Competition from China", en: *Quarterly Americas*. Americas Society and Council of the Americas.

WHALLEY, J. Y D. MEDIANU. 2010. "The Deepening China Brazil Economic Relationship". Documento de trabajo de CESifo N° 3289. 30 de diciembre.

EL AVANCE DE CHINA Y LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN BRASIL

ENESTOR DOS SANTOS*

Desde 2008, se desempeña como economista en la Unidad de Economías Emergentes de BBVA Research. Durante estos años, sus principales actividades han consistido en analizar la economía brasileña, los países emergentes y los mercados de productos básicos. Con anterioridad, trabajó para instituciones tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur, de Brasil, y el Consejo Estadual de Desarrollo Económico del Estado de Río Grande del Sur, Brasil. Se doctoró en Economía en la Universidad de Pensilvania en el año 2008 y obtuvo dos maestrías, una en la Universidad de Pensilvania y la otra en la Fundación Getulio Vargas de Brasil. Respecto de su experiencia en el sector académico, ha enseñado en la IE Business School, en la Wharton School y en la Escuela de Negocios Ibmec de Río de Janeiro. Es autor de numerosos trabajos sobre economía y ha realizado disertaciones en instituciones internacionales de posgrado, conferencias académicas y bancos centrales.

SOLEDAD ZIGNAGO*

Economista Senior del Servicio de Estudios Macroeconómicos del Banque de France, donde se dedica al análisis del comercio internacional y la evolución de los desequilibrios mundiales. Obtuvo un doctorado en Economía en la Universidad de París 1 con una tesis en la que proponía nuevas metodologías para evaluar el acceso a los mercados mundiales y regionales. También ha investigado sobre temas como la especialización, la competitividad y la actuación exportadora, dedicándose en particular a la calidad y los precios de los flujos internacionales. Más recientemente, sus trabajos se han centrado en la fragmentación de las cadenas de suministro y en el papel que desempeñan los productos intermedios en las últimas tendencias del comercio mundial. Con ello, ha desarrollado bases de datos de comercio internacional ampliamente utilizadas y disponibles en línea. Previamente se desempeñó como Economista Principal de BBVA Research y economista investigadora en el CEPIL.

Aprovechando un nuevo conjunto de datos que incluye el contenido tecnológico de cada producto así como su calidad, examinamos algunos aspectos del flujo del intercambio comercial entre Brasil y China y cuestionamos la postura de que el crecimiento de China implicaría una desindustrialización de las exportaciones brasileñas. Observamos que Brasil exporta cada vez más productos con menor contenido tecnológico a China e importa cada vez más bienes con mayor contenido tecnológico. La dimensión de la calidad del conjunto de datos revela que cada país exporta al otro productos cuya calidad es básicamente baja. Mostramos que, entre 1994 y 2007, la cantidad de productos en los que los dos países tienen ventajas comparativas se redujo y que ambos países aumentaron sus ventajas comparativas en aquellos productos en los que ya llevaban ventaja en 1994 y perdieron terreno en aquellos sectores en los que gozaban de pocas ventajas en ese entonces. La exportación de productos primarios de Brasil se incrementó significativamente como resultado del crecimiento experimentado por los países asiáticos. No obstante, la exportación de productos brasileños de alto contenido tecnológico y alta calidad aumentó por encima del promedio y en mayor medida que la exportación de productos de baja tecnología y baja calidad. En líneas generales, el crecimiento de China ha dado lugar a un desplazamiento de las exportaciones brasileñas no sólo hacia los productos basados en los recursos naturales sino también hacia productos de más calidad y mayor contenido tecnológico.

* Los autores agradecen el valioso apoyo a su investigación brindado por Carla Zambrano Barbery y Catherine Martin.

INTRODUCCIÓN

La participación de China en la producción mundial trepó de 5,3% en 1994 a 10,8% en 2007. En el mismo período, el porcentaje de los productos exportados por China en relación con las exportaciones mundiales creció aún más: de 5,8% en 1994 a 12,7% trece años más tarde. Del lado de las importaciones globales, el peso de China también aumentó en este período, de 6,5% en 1994 a 8,5% en 2007. Estos datos ilustran el crecimiento por todos conocido que la economía china ha experimentado en los últimos años.

El surgimiento de China como un gigante en el escenario del comercio mundial ha generado oportunidades y presentado desafíos para las economías de todo el mundo. Constituye, asimismo, una fuente de entusiasmo y de preocupación para los diseñadores de políticas. A la vez, el crecimiento de China ha inspirado numerosas publicaciones sobre el impacto que el gigante asiático podría tener en otras regiones.

Pocos años atrás, Brasil y China prácticamente no mantenían relaciones comerciales bilaterales. La orientación hacia los respectivos mercados internos que caracterizaba a ambas economías no las llevaba a buscar oportunidades en mercados distantes. Sin embargo, el proceso de apertura alentado en los dos países y su reciente evolución económica han cambiado el escenario de sus respectivas economías. Tras este cambio, se produjo un notable aumento en el intercambio bilateral de ambos países y se incentivó una política de integración económica más amplia. Hoy en día, China es uno de los principales socios comerciales de Brasil.

Tal como se ha observado en otros países, los diseñadores de políticas y los economistas han analizado los efectos que China podría tener sobre Brasil. Por una parte, la ventaja comparativa de Brasil en la producción de productos primarios y el apetito cada vez mayor de China por dichos productos son considerados por muchos un buen ejemplo de las nuevas oportunidades que Brasil tiene por delante (véanse, por ejemplo, Blázquez-Lidoy *et al.*, 2004; Devlin *et al.*, 2005). Por la otra, la constante expansión de las exportaciones chinas constituye, para muchos otros, un ejemplo de cómo el crecimiento de China podría resultar una amenaza para la industria brasileña así como para la exportación de sus productos manufacturados (véanse, por ejemplo, Lall y Weiss, 2004; Mesquita Moreira, 2007; Devlin *et al.*, 2005).

Este trabajo examina el impacto que tuvo la expansión comercial de China sobre el comercio internacional de Brasil. Para lograr este objetivo, se ha recurrido no sólo a las bases de datos estándares sobre comercio (Comtrade y CHELEM)¹ sino también a bases de datos sobre comercio a nivel de productos (BACI)² con el fin de incluir en el análisis tanto el contenido tecnológico como la calidad de los bienes exportados. En consecuencia, además de estudiar el desempeño del comercio y analizar las ventajas comparativas y la complementariedad comercial según la clasificación clásica (es decir, desagregando los datos comerciales por región y sector), en este trabajo analizamos los flujos comerciales, las ventajas comparativas y la cuestión de la complementariedad comercial teniendo en cuenta la calidad y el componente tecnológico de los productos exportados. La incorporación de tales dimensiones permite considerar el comercio intraindustrial, cada vez más importante a nivel internacional, y reconocer en forma explícita que puede haber competencia respecto del mismo producto en un proceso de diferenciación vertical y aumento de la calidad.

La dimensión tecnológica utilizada para el análisis del flujo comercial sigue la clasificación propuesta por Lall (2000b), según la cual los productos pueden dividirse en cinco grupos de acuerdo con su contenido tecnológico: de alta tecnología, de tecnología media, de baja tecnología, basados en los recursos naturales y productos primarios. Los primeros cuatro grupos de productos -los de tecnología alta, media y baja y los basados en los recursos naturales- se encuadran dentro de la categoría de manufacturas clásicas, mientras que los productos primarios corresponden al grupo de bienes no manufacturados.

Por otra parte, con el fin de incorporar la dimensión de la calidad, se dividió cada flujo bilateral en tres segmentos de calidad (baja, media o alta) según lo que resultara de comparar su valor unitario con la distribución mundial de los valores unitarios del

¹ CHELEM, basada en los datos de Comtrade, incluye cifras sobre el comercio bilateral conciliadas desde 1967 y desagregadas por sector (de Saint-Vaulry, 2008).

² BACI, basada en los datos de Comtrade, contiene cantidades y cifras conciliadas del comercio bilateral presentadas al nivel arancelario de seis dígitos del Sistema Armonizado, lo que permite computar el valor unitario correcto para todos los países del mundo (Gaulier y Zignago, 2010).

producto, de acuerdo con la metodología diseñada por Fontagné *et al.* (2008).³ La dimensión de la calidad es ortogonal a la clasificación tradicional de los productos, es decir, cualquier producto puede calificarse como de calidad alta, media o baja, independientemente de sus características o contenido tecnológico.

Por consiguiente, en este trabajo examinamos algunos aspectos básicos del flujo del intercambio bilateral entre Brasil y China valiéndonos de datos estándares y nuevos sobre el comercio internacional. Tal como es de esperar, el dinamismo creciente de la relación comercial entre Brasil y China se basa en las exportaciones de Brasil a China de productos primarios y en las exportaciones de productos manufacturados de China a Brasil, lo que indica que las estructuras comerciales de ambos países son complementarias. Cuando se revisa la dimensión tecnológica de nuestros datos, también se observa esta complementariedad en la medida en que Brasil exporta (cada vez más) productos con menor contenido tecnológico a China e importa (cada vez más) bienes con mayor contenido tecnológico. Más aún, aquí se utiliza la dimensión de la calidad de los datos para demostrar que cada país exporta al otro productos cuya calidad es básicamente baja. Esto implica que el grado de competencia entre ambos países podría ser mayor que lo indicado por los datos sectoriales y tecnológicos, aunque esta conclusión no necesariamente es válida puesto que el intercambio de productos de baja calidad podría registrarse en diferentes sectores.

A continuación, se analiza más formalmente si Brasil y China compiten en el mercado internacional, para lo cual se calcula un índice sobre el grado de similitud entre las exportaciones de ambos países. Se demuestra así que la coincidencia de las exportaciones totales brasileñas y chinas es limitada, tanto en términos absolutos como en comparación con otras regiones.

El cálculo de los indicadores de ventaja comparativa y complementariedad/competencia confirma que el grado de competencia entre los dos países es

³ Hallak (2006) confirma la predicción teórica de que los países ricos tienden a importar relativamente más desde países que producen bienes de alta calidad. Hallak y Schott (2011) desarrollaron un método para descomponer los precios de los productos de exportación observados en calidad no observada y precio ajustado por calidad.

relativamente pequeño. Entre otros resultados, se muestra que la cantidad de productos en los que los dos países tienen ventajas comparativas se redujo en los últimos años. También se constata que, en los últimos años, ambos países aumentaron sus ventajas comparativas en aquellos productos en los que ya llevaban ventaja en 1994 y perdieron terreno en aquellos sectores en los que gozaban de pocas ventajas en 1994.

Esta última observación así como el hecho de que ambos países compiten en algunos sectores de productos manufacturados plantean el interrogante acerca de si el avance de China puede dar lugar a un desplazamiento de los bienes exportados por Brasil hacia los productos basados en los recursos naturales y, así, llevar a un proceso de desindustrialización. Los datos disponibles que se analizan en este trabajo demuestran que, en los últimos años, la exportación de productos primarios de Brasil se incrementó significativamente como resultado del crecimiento experimentado por los países asiáticos. No obstante, señalamos que, en los últimos años, la exportación de productos brasileños de alto contenido tecnológico y alta calidad aumentó por encima del promedio y en mayor medida que la exportación de productos de baja tecnología y baja calidad. En líneas generales, el crecimiento de China ha dado lugar a un desplazamiento de las exportaciones brasileñas no sólo hacia los productos basados en los recursos naturales sino también hacia productos de más calidad y mayor contenido tecnológico. Esto debilita la posición de quienes sostienen que el crecimiento de China conllevaría una desindustrialización de las exportaciones de Brasil.

Este trabajo pretende hacer un aporte a la literatura existente sobre esta materia mediante el análisis de algunas características nuevas relacionadas con la evolución del flujo comercial de Brasil de 1994 a 2007, mediante la demostración, a través de un conjunto de distintos indicadores y diferentes dimensiones de los datos comerciales, de que Brasil y China presentan complementariedad comercial en términos tanto absolutos como relativos y, finalmente, mediante el cuestionamiento de la postura de que el crecimiento de China implicaría una desindustrialización de las exportaciones brasileñas.

En la siguiente sección se analizan el desempeño del flujo bilateral agregado entre Brasil y China así como la estructura de dicho flujo bilateral desagregado

por producto, contenido tecnológico y calidad. En la sección LA SIMILITUD DE LAS ESTRUCTURAS EXPORTADORAS DE BRASIL Y CHINA, se presentan los resultados derivados del índice de similitud que permiten dar cuenta del grado de coincidencia que existe entre las exportaciones de China y las de Brasil. En la siguiente, se plantea una serie de ejercicios para verificar cuáles son las ventajas comparativas de cada país y qué grado de complementariedad tienen sus estructuras comerciales. Antes de presentar las conclusiones del trabajo, en el apartado final, se investiga de qué manera evolucionó la participación en el mercado de las exportaciones brasileñas desde 1994 en adelante. El objetivo de tal investigación es determinar si la reciente evolución de

las exportaciones brasileñas confirma la visión de que el crecimiento de China entrañaría la desindustrialización de las exportaciones brasileñas.

EL FLUJO COMERCIAL ENTRE BRASIL Y CHINA

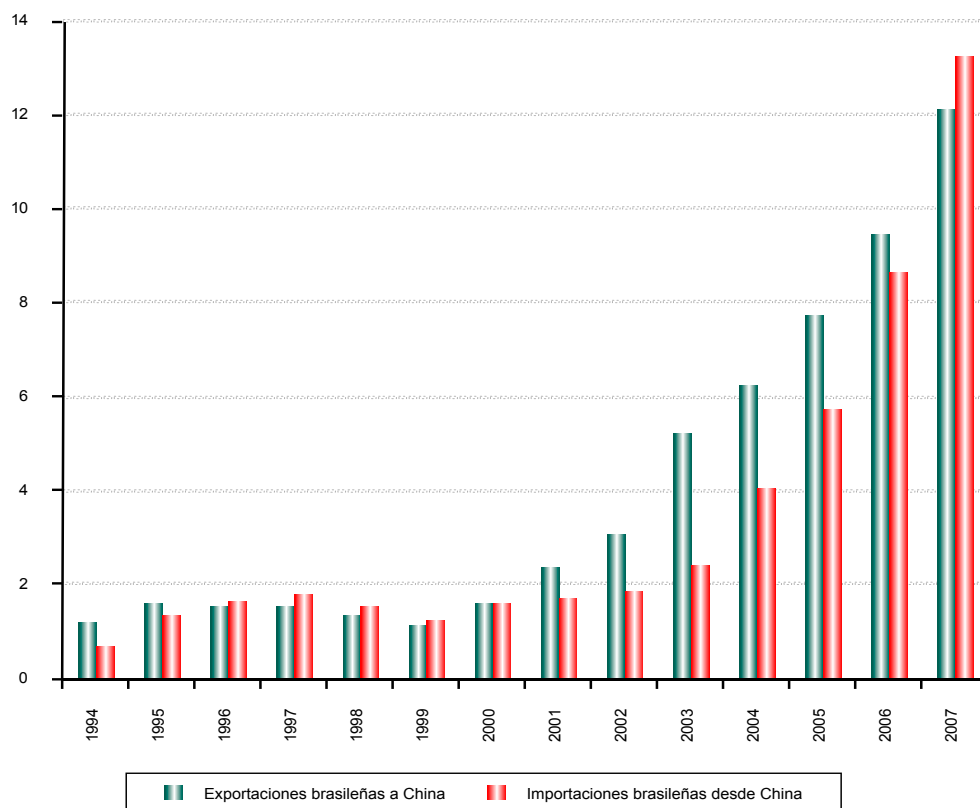
PANORAMA DEL FLUJO COMERCIAL AGREGADO

El flujo comercial entre Brasil y China se incrementó en más del 20% anual entre 1994 y 2007 (*Gráfico 1*). El flujo comercial total entre ambos países ascendió a US\$ 1.800 millones en 1994.

Gráfico 1

COMERCIO INTERNACIONAL ENTRE BRASIL Y CHINA

En miles de millones de US\$



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade.

Trece años después, este intercambio alcanzó la cifra de US\$ 25.000 millones.⁴

El avance económico de ambos países, sobre todo de China, juega un papel importante a la hora de explicar la expansión del comercio bilateral. Asimismo, los dos países experimentaron un proceso de apertura económica por el cual se redujeron los aranceles y se flexibilizaron las medidas no arancelarias.

El crecimiento del intercambio comercial entre Brasil y China no sólo fue notable en términos absolutos (*Gráfico 2*). En el total de las exportaciones de Brasil, las exportaciones a China treparon de 2,7% en 1994 a 7,5% en 2007. En relación con las importaciones, en 1994 Brasil importó de China sólo el 1,8% del total de sus importaciones, mientras que en 2007 este porcentaje alcanzó el 11,0%. Estas cifras muestran a las claras la importancia que China tiene hoy en día para Brasil. En cambio, la importancia que Brasil ocupa en el comercio exterior de China, pese a su reciente evolución, todavía es pequeña. En 1994, Brasil representaba el 0,43% del total de las importaciones chinas y un insignificante 0,24% del total de las exportaciones chinas. En el año 2007, estas cifras pasaron a ser 0,84% y 0,91% respectivamente.

LA ESTRUCTURA DEL FLUJO COMERCIAL BILATERAL: UN ANÁLISIS MÁS DESAGREGADO

Brasil exporta a China principalmente productos primarios e importa productos manufacturados (*Cuadro 1 y Cuadro 2*). El 62% de las exportaciones brasileñas a China en 2007 correspondió al grupo “materiales crudos”, que incluye productos tales como porotos de soja y mineral de hierro. Si bien las exportaciones de Brasil a China están muy concentradas en los productos primarios, Brasil también exporta bienes manufacturados a China.⁵ El grupo “artículos manufacturados” constituye, de hecho, la segunda categoría de la lista de productos que se exportan a China; sin embargo, las exportaciones de este grupo se encuentran entre las que menos crecieron entre 1994 y 2007 (10% por año).

Las principales exportaciones de China a Brasil corresponden a “maquinaria y equipo de transporte”, “artículos manufacturados diversos” y “artículos manufacturados”. La suma de estos tres grupos representó el 86% de todos los productos chinos importados por Brasil en 2007. Las exportaciones más dinámicas de China a Brasil en el período 1994-2007 incluyeron “productos químicos”, “artículos manufacturados” y “maquinaria y equipo de transporte”. En el otro extremo, los grupos menos dinámicos fueron “productos alimenticios y animales vivos”, “bebidas y tabacos” y “aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal”.⁶

Si se analizan los datos comerciales por grandes categorías económicas (GCE), puede comprobarse que, en el período 1994-2007, las importaciones brasileñas de bienes de capital y productos intermedios chinos aumentaron por encima de la importación de bienes de consumo. En términos más específicos, las importaciones brasileñas de productos intermedios crecieron 517% en el período analizado y las de bienes de capital, 1200%, mientras que las de bienes de consumo aumentaron 308% en el mismo período.

Si se utiliza la clasificación por contenido tecnológico, el principal cambio que se observa en las exportaciones brasileñas de 1994 a 2007 es la expansión de los grupos de productos basados en recursos naturales y de productos primarios, compensada por la menor incidencia de los grupos de productos de tecnología media y baja, tal como se muestra en el *Gráfico 3*. El grupo de productos de alto componente tecnológico permaneció prácticamente sin cambios.

Con respecto a la importación de productos chinos por parte de Brasil, el cambio más destacado entre 1994 y 2007 fue el aumento de la incidencia del grupo de productos de alto contenido tecnológico, tal como se muestra en el *Gráfico 3*. El grupo de productos basados en los recursos naturales también adquirió más importancia en el año 2007. En cambio, los grupos formados por los productos primarios y los de bajo contenido tecnológico fueron los principales perdedores de este período.

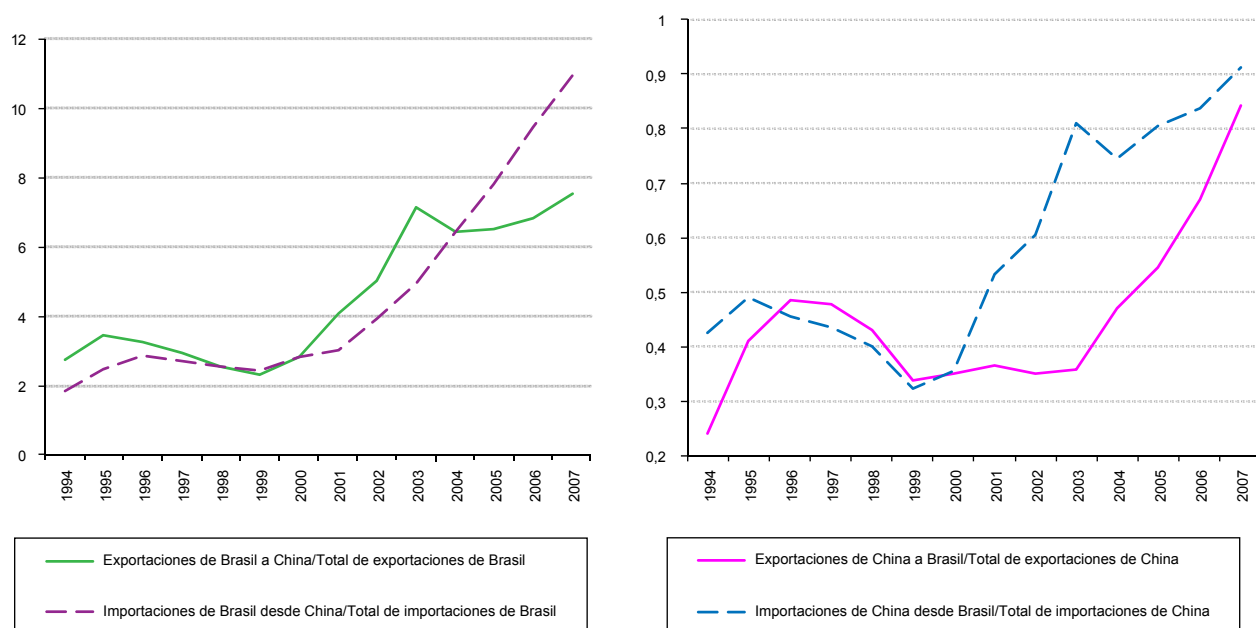
⁴ Los datos comerciales mencionados en esta sección han sido extraídos de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

⁵ Incluimos una clasificación de un dígito extraída de Comtrade, en la que existen diez grupos de productos, tal como se muestra en el Anexo.

⁶ La clasificación a nivel de un dígito ofrece un cuadro de situación más general de la relación comercial entre Brasil y China. Para una desagregación a dos y cuatro dígitos, véase el Anexo.

Gráfico 2**PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**

En %



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade.

Cuadro 1**PRINCIPALES EXPORTACIONES BRASILEÑAS
A CHINA EN 2007**

Código CUCI	Sector	% del total de exportaciones	% anual (1994-2007)
3	Combustibles y lubricantes minerales	7	36
2	Materiales crudos	62	35
0	Productos alimenticios y animales vivos	8	18
6	Artículos manufacturados	12	10
	Otros:	11	
1	Bebidas y tabacos		33
7	Maquinaria y equipo de transporte		17
5	Productos químicos		15
8	Artículos manufacturados diversos		13
4	Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal		-2

Fuente: Cálculos del autor usando información de Comtrade. Los sectores que aquí se consideran están en el nivel más alto de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

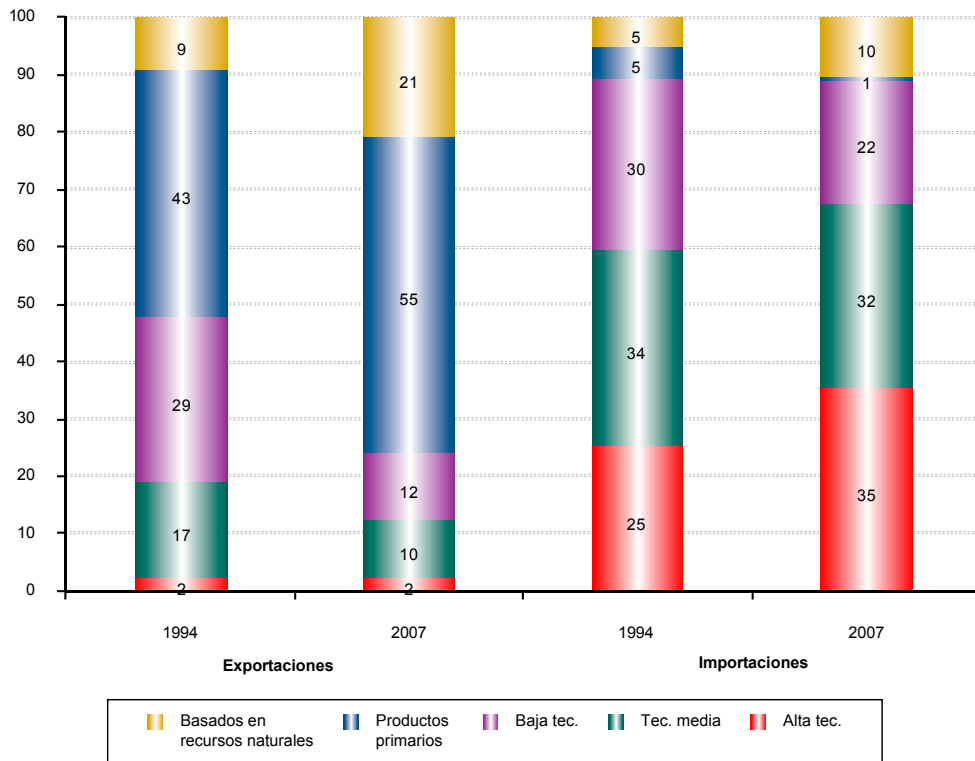
Cuadro 2**PRINCIPALES EXPORTACIONES CHINAS
A BRASIL EN 2007**

Código CUCI	Sector	% del total de exportaciones	% anual (1994-2007)
5	Productos químicos	11	32
6	Artículos manufacturados	15	31
7	Maquinaria y equipo de transporte	55	28
8	Artículos manufacturados diversos	16	21
	Otros:	3	
2	Materiales crudos		17
3	Combustibles y lubricantes minerales		14
0	Alimentos y animales vivos		7
1	Bebidas y tabacos		0
4	Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal		-8

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade.

Gráfico 3

COMERCIO BRASILEÑO CON CHINA POR CONTENIDO TECNOLÓGICO
Participación en el total de exportaciones, en %



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

Estos cambios son congruentes con el argumento (que se corrobora formalmente más adelante) de que Brasil goza de ventajas comparativas en la producción de bienes no manufacturados, mientras que China presenta ventajas en la producción de bienes manufacturados.

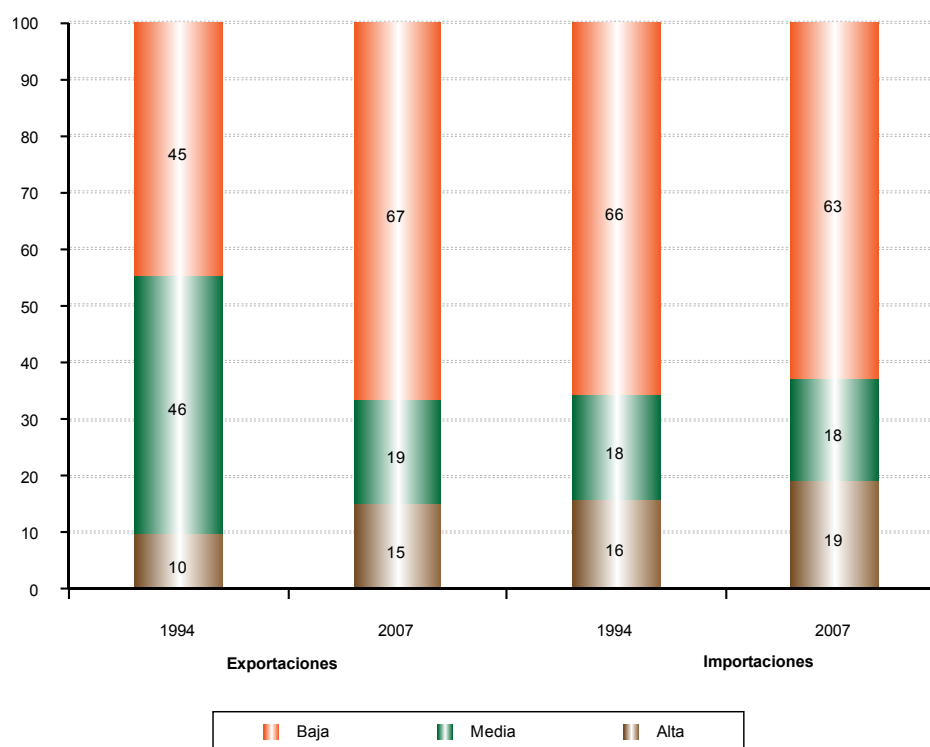
Si se analiza el cambio de la composición del flujo comercial en relación con la calidad de los productos, se observa que la proporción de productos de baja calidad (es decir, productos con bajo valor unitario) aumentó significativamente, del 45% al 67% del total de las exportaciones brasileñas destinadas a China (*Gráfico 4*). La participación de productos de mediana calidad se redujo drásticamente, mientras que la de

productos de alta calidad aumentó del 10% al 15% entre 1994 y 2007.

La calidad de los productos chinos importados por Brasil permaneció prácticamente sin cambios en el período analizado. Los bienes de baja calidad representaron en 2007 el mayor porcentaje de todas las importaciones de productos chinos realizadas por Brasil. Por lo tanto, las estructuras de las exportaciones e importaciones son claramente complementarias desde el punto de vista del contenido tecnológico, mientras que, en términos de calidad, la mayor parte del flujo comercial entre Brasil y China corresponde a la misma categoría: calidad baja.

Gráfico 4

COMERCIO BRASILEÑO CON CHINA POR SEGMENTO DE CALIDAD
Participación en el total de exportaciones, en %



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

**LA SIMILITUD DE LAS ESTRUCTURAS EXPORTADORAS
DE BRASIL Y CHINA**

Para realizar una evaluación más precisa del grado de competencia entre Brasil y China, estudiamos hasta qué punto coinciden los productos exportados por ambos países. Siguiendo el modelo de Mulder *et al.* (2009), calculamos el índice de similitud, que va de 0 a 1. Según este modelo, 0 significa que no hay ninguna coincidencia (lo que implica una ausencia de competencia o bien una competencia muy baja entre las exportaciones de Brasil y China) y 1 significa coincidencia perfecta (lo que indica un alto grado de competencia).

El índice de similitud de las estructuras exportadoras de Brasil y China a nivel de productos permaneció relativamente estable en niveles bajos entre 1994

y 2007, lo que indica que los productos que Brasil exporta no son muy similares a los exportados por China (*Cuadro 3*). Más precisamente, el índice de similitud fue de 0,18 en 1994 y de 0,19 en 2007.

Si bien la coincidencia de las exportaciones brasileñas y chinas es más importante que la de, por ejemplo, América Latina (excepto México) y China, la coincidencia de Brasil y China es mucho menor que la de Brasil y algunos de sus principales socios comerciales. También es menor que la coincidencia que existe entre China y estas regiones. En otras palabras, la coincidencia de las exportaciones de Brasil y China es relativamente pequeña en comparación con la de las exportaciones de estos dos países y México, Estados Unidos y Europa. Cabe concluir, entonces, que la competencia entre Brasil y China está restringida a un número relativamente limitado de sectores.

Cuadro 3**SIMILITUD DE LAS ESTRUCTURAS EXPORTADORAS A NIVEL DE PRODUCTOS**

	1994							
	Asia (menos China)	Brasil	China	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos
Asia (menos China)	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	0,14	-	-	-	-	-	-	-
China	0,26	0,18	-	-	-	-	-	-
Europa	0,12	0,21	0,19	-	-	-	-	-
México	0,18	0,22	0,28	0,20	-	-	-	-
América Latina (menos México)	0,08	0,12	0,10	0,07	0,09	-	-	-
Resto del mundo	0,06	0,07	0,08	0,06	0,06	0,05	-	-
Estados Unidos	0,21	0,29	0,30	0,29	0,36	0,09	0,08	-

	1997							
	Asia (menos China)	Brasil	China	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos
Asia (menos China)	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	0,17	-	-	-	-	-	-	-
China	0,29	0,19	-	-	-	-	-	-
Europa	0,17	0,23	0,25	-	-	-	-	-
México	0,21	0,26	0,33	0,28	-	-	-	-
América Latina (menos México)	0,09	0,13	0,10	0,09	0,11	-	-	-
Resto del mundo	0,08	0,09	0,10	0,09	0,09	0,06	-	-
Estados Unidos	0,24	0,35	0,35	0,36	0,40	0,12	0,11	-

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

EVALUACIÓN DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y DEL GRADO DE COMPETENCIA COMERCIAL

Los análisis presentados en las secciones anteriores indican que Brasil tiene ventajas comparativas en la producción de productos primarios, mientras que China las tiene en la producción de bienes manufacturados. En esta sección, se investigan formalmente los productos respecto de los que Brasil y China presentan ventajas comparativas.

Para ello, utilizamos el indicador de ventaja comparativa revelada de la base de datos CHELEM, que permite comparar las exportaciones netas de

cada producto con las exportaciones totales del país ponderadas por la participación del producto en el comercio mundial.⁷ Por diseño, un valor positivo para un producto determinado implica una especialización y, por lo tanto, una ventaja comparativa para ese producto (que será más alta cuanto más alto sea su valor). Por consiguiente, un valor negativo implica la ausencia de ventajas comparativas. Todos los índices suman cero.

⁷ A tal efecto, usamos la información de la base de datos CHELEM y sus indicadores. Véanse en de Saint Vulry (2008) los detalles y las fórmulas.

En el **Cuadro 4** se muestra que los principales sectores en los que Brasil presenta ventajas comparativas son aquellos que se relacionan con los productos primarios y que, de hecho, son los que presentaban ventajas comparativas ya en 1994. Así como durante estos trece años el país fortaleció sus ventajas en estos sectores, profundizó sus desventajas en aquellos sectores que ya en 1994 eran menos competitivos.

Cabría esperar una mayor dispersión de las ventajas comparativas dado el proceso de apertura que Brasil atravesó durante el período analizado (**Gráfico 5a**). Al examinar el caso chino, se verifica el mismo tipo de situación, es decir, una mayor dispersión de las ventajas comparativas entre sectores (**Gráfico 5b**). Probablemente el principal motor de este movimiento haya sido la apertura de la economía china. No obstante, en el caso de China, los sectores con mayor ventaja comparativa son los relacionados con las manufacturas. Por otra parte, es evidente su falta de ventajas cuando se trata de sectores basados en los recursos naturales.

La cantidad de sectores en los que ambos países presentan ventajas comparativas se redujo a partir de 1994, tal como lo muestra el **Gráfico 6**. En el **Gráfico 6b** correspondiente al año 2007, es evidente que la cantidad de sectores en la zona “sí-sí” es menor que en el **Gráfico 6a** de 1994. La cantidad de sectores en la zona “sí-no” es mucho mayor en 2007 que en 1994, lo que indica un alto y creciente nivel de complementariedad.

Aprovechando la dimensión tecnológica de nuestro conjunto de datos, calculamos el índice de ventaja comparativa revelada en función de los grupos tecnológicos (y no de los sectores o productos). De acuerdo con los resultados, que se presentan en el **Cuadro 5**, Brasil tiene ventajas en los segmentos de productos primarios y productos basados en los recursos naturales y, secundariamente, en los productos de baja tecnología. Los datos sobre China confirman su complementariedad con Brasil, ya que indican que China tiene ventajas en la producción de manufacturas (de baja y alta tecnología) y desventajas en los grupos de productos primarios y de aquellos basados en recursos naturales. Estos datos también muestran que, a pesar de esta complementariedad general, Brasil y China compiten en el mercado de los productos de bajo contenido tecnológico.

Por último, con el fin de medir el grado general de complementariedad entre Brasil y China, usamos dos

Cuadro 4

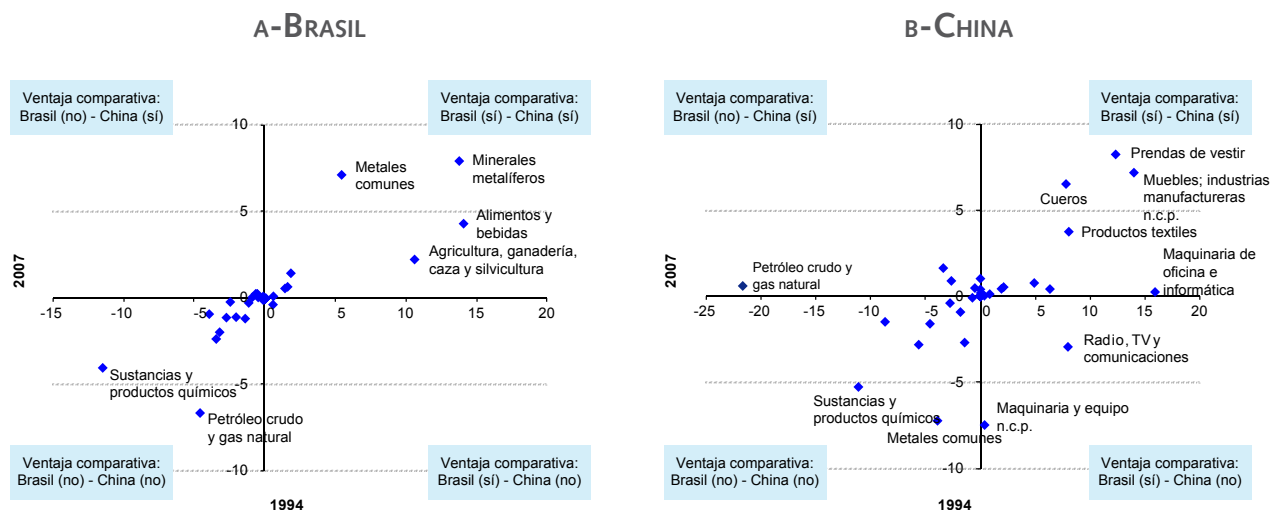
VENTAJA COMPARATIVA REVELADA

Según CIU

CIU	Producto	2007	1994
15	Productos alimenticios y bebidas	14,1	4,4
13	Minerales metalíferos	13,8	8,0
1	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	10,6	2,3
27	Metales comunes	5,4	7,2
19	Curtido y adobo de cueros...	1,8	1,5
21	Papel y de productos de papel	1,6	0,7
20	Madera y [...] productos de madera [...], excepto muebles; [...] artículos de paja...	1,4	0,6
26	Otros productos minerales no metálicos	0,6	0,2
34	Vehículos automotores, remolques...	0,6	-0,3
16	Productos de tabaco	0,1	0,1
40	Electricidad, gas, vapor...	0,0	0,0
93	Otras actividades de servicios	0,0	0,0
12	Minerales de uranio y torio	0,0	0,0
74	Otras actividades empresariales	0,0	0,0
37	Reciclamiento	0,0	0,0
2	Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas	0,0	0,0
92	Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas	0,0	0,0
5	Pesca, explotación de criaderos de peces...	0,0	0,0
14	Otras minas y canteras	-0,1	0,1
22	Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones	-0,1	-0,1
36	Muebles; industrias manufactureras n.c.p.	-0,1	0,1
18	Prendas de vestir; [...] pieles	-0,5	0,1
28	Productos elaborados de metal, excepto maquinaria...	-0,5	0,3
17	Productos textiles	-0,7	0,3
25	Productos de caucho y de plástico	-0,9	0,1
31	Maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.	-1,1	-0,2
10	Carbón y lignito; [...] turba	-1,4	-1,1
30	Maquinaria de oficina [...] e informática	-2,0	-1,0
35	Otros tipos de equipos de transporte	-2,5	-0,2
33	Instrumentos médicos, ópticos y de precisión...	-2,7	-1,1
23	Coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	-3,2	-1,9
32	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	-3,4	-2,3
29	Maquinaria y equipo n.c.p.	-3,9	-0,9
11	Petróleo crudo y gas natural...	-4,6	-6,6
24	Sustancias y productos químicos	-11,5	-4,0
TT	Total	0,0	0,0

Fuente: CHELEM.

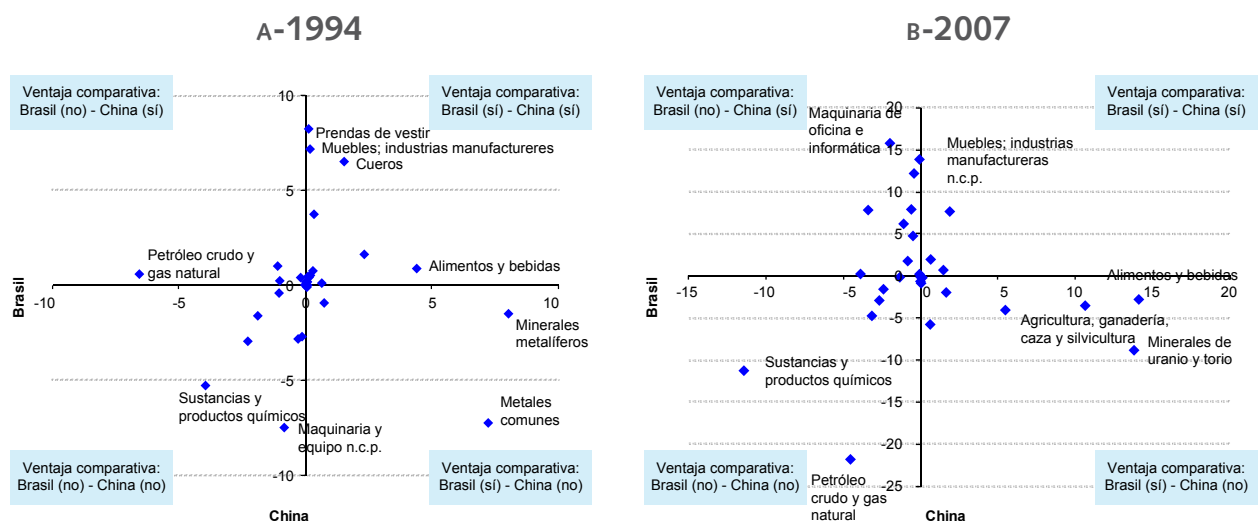
Gráfico 5

DISPERSIÓN DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS, 1994 *VERSUS* 2007

Fuente: CHELEM.

Gráfico 6

BRASIL Y CHINA: DISPERSIÓN DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS, POR PRODUCTOS



Fuente: CHELEM.

Cuadro 5**VENTAJA COMPARATIVA REVELADA
Por contenido tecnológico***

Technology	1994	2007
Productos primarios	1,20	14,25
Basados en recursos naturales	3,15	13,64
Baja tecnología	10,17	5,12
Tecnología media	-4,55	-12,40
Alta tecnología	-6,25	-12,84

Nota: *El cuadro no incluye los datos sobre servicios. El índice de ventaja comparativa relativo a los servicios fue -7,77 en 2007 y -3,72 en 1997 para Brasil y -9,98 en 2007 y 2,36 en 1997 para China.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

indicadores que son estándares en la literatura sobre comercio internacional.

El primero, denominado “coeficiente de especialización”, abarca de 0 a 1. Es igual a 1 cuando no existe complementariedad entre las exportaciones generales de ambos países y es igual a 0 cuando existe una complementariedad perfecta entre las exportaciones generales de los países analizados (Véase Blásquez-Lidoy *et al.*, 2004).

En el caso del comercio entre Brasil y China, este coeficiente fue 0,27 en 2007, lo que confirma que el grado de complementariedad entre ambos países es alto. El mismo indicador fue 0,25 en 1997.

El segundo indicador que analizamos es el índice de complementariedad, que compara el perfil exportador de un determinado país con el perfil importador de otro país. El índice se acerca a 0 cuando un país no exporta los mismos productos importados por el otro. Es mayor que 1 cuando hay complementariedad entre las exportaciones de un país y las importaciones del otro. Por consiguiente, la complementariedad es mayor cuando el índice de complementariedad comercial es más alto (Véase Anderson y Nordheim, 1993).

En 2007, el índice de complementariedad entre Brasil y China fue 1,14, lo que indica que estos países son comercialmente complementarios, el mismo resultado alcanzado con el análisis del coeficiente de especialización.

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS EN EL MERCADO: ¿CUÁL FUE EL DINAMISMO DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS DURANTE EL CRECIMIENTO DE CHINA?

Tal como lo señalan trabajos publicados anteriormente y algunos de los datos presentados en este documento, Brasil y China compiten en un conjunto de productos manufacturados, si bien sus estructuras comerciales presentan una complementariedad general. El estímulo que China representa para las exportaciones de productos primarios de Brasil así como la competencia que el país asiático impone en los mercados de productos manufacturados despiertan preocupación respecto de la excesiva especialización en productos primarios que ello supone para las exportaciones brasileñas y de la desindustrialización de sus ventas en el exterior. Para comprobar si esto es lo que ha sucedido en los últimos años, analizamos el desempeño de las exportaciones brasileñas en los mercados extranjeros. En la consecución de este objetivo, nos valemos de las dimensiones del componente tecnológico y de la calidad de nuestros datos.

La participación total de las exportaciones brasileñas en el mercado global aumentó tímidamente de 1,11% en 1994 a 1,21% en 2007. Si se analiza por regiones, la participación de las exportaciones destinadas a Estados Unidos, Europa y Asia (excepto China) disminuyó, mientras que la participación de las exportaciones totales de Brasil a América Latina, China y el resto del mundo creció.⁸

Al evaluar la dimensión tecnológica de los datos, la participación de las exportaciones de productos primarios brasileños en el mercado mundial aumentó de 3,26% a 5,24% en el período 1994-2007, principalmente debido a una mayor participación de los productos primarios en las exportaciones de Brasil a China (que pasó de 1,05% a 9,38%, *Cuadro 6*). A pesar de que se registró un crecimiento significativo de los volúmenes exportados, el aumento de los precios de los productos primarios también podría explicar tal incremento. Las exportaciones brasileñas de productos

⁸ Véanse en el Anexo más datos sobre este tema.

Cuadro 6**BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS****Por contenido tecnológico**

Tecnología	Año	Particip. en total de exportac.	Asia (menos China)	China	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos	Total
Alta	1994	2,40	0,05	0,06	0,12	0,74	3,19	0,10	0,33	0,21
	2007	2,48	0,03	0,05	0,24	1,13	8,58	0,49	0,83	0,48
Media	1994	16,72	0,77	0,25	0,31	2,23	9,05	0,55	1,25	0,92
	2007	9,97	0,62	0,27	0,43	2,90	12,59	0,53	1,20	1,00
Baja	1994	28,64	0,60	0,60	0,46	1,23	10,51	0,50	1,90	0,99
	2007	11,60	0,31	0,73	0,44	1,15	9,80	0,41	1,10	0,77
Productos primarios	1994	43,14	1,66	1,05	4,40	0,83	7,16	2,21	4,04	3,26
	2007	55,29	3,46	9,38	4,86	0,59	8,78	6,56	3,39	5,24
Basados en recursos naturales	1994	9,09	1,97	1,89	1,27	1,66	11,48	1,53	2,57	1,85
	2007	20,67	1,08	1,11	1,30	2,01	12,90	2,23	2,59	1,84

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

de alto contenido tecnológico también aumentaron sustancialmente su participación en el mercado global, aunque todavía siguen siendo pequeñas. En términos más precisos, la participación en el mercado global de las exportaciones brasileñas de productos de alto contenido tecnológico llegó a crecer más del doble: de 0,21% en 1994 a 0,48% en 2007. Más aún, el incremento de esa participación también se registró en los mercados más importantes de las exportaciones brasileñas, es decir, Europa, América Latina y Estados Unidos.⁹ En cuanto a las otras categorías tecnológicas, la participación en el mercado mundial de los productos de tecnología media y de aquellos basados en recursos naturales permaneció básicamente estable, mientras que la participación de las exportaciones de productos de baja tecnología fue la que más cayó: de 0,99% en 1994 a 0,77% en 2007.

Por consiguiente, las principales conclusiones derivadas del análisis de la dimensión tecnológica del comercio

brasileño en el período comprendido entre 1994 y 2007 son que los grupos conformados por los productos primarios y los de alta tecnología han ido ganando terreno en el mercado internacional, mientras que la exportación de productos de baja tecnología ha ido perdiendo participación en el mercado. Las exportaciones de productos primarios a China se encuentran claramente rezagadas si se comparan con la expansión general observada en el grupo de los productos primarios (los incentivos derivados de los crecientes precios de los productos primarios son también responsables de este resultado, pero la tendencia alcista de los precios de los productos primarios también parece, hasta cierto punto, una consecuencia del crecimiento de China). La expansión de la exportación de productos de alto contenido tecnológico y la caída en las ventas al exterior de los bienes de baja tecnología parecen relacionarse con la feroz competencia de los productos chinos de baja tecnología, lo que podría haber contribuido a llevar las exportaciones brasileñas hacia grupos con mayor contenido tecnológico. De todos modos, este desplazamiento hacia las exportaciones más tecnológicas se contrapone a lo sugerido en otras publicaciones.

⁹ Véase en el Anexo mayor información sobre las exportaciones brasileñas por destino.

Cuadro 7**BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS****Por segmento de calidad**

Calidad	Año	Particip. en total de exportac.	Asia (menos China)	China	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos	Total
Alta	1994	10	0,51	0,23	0,53	1,76	7,01	0,47	0,87	0,69
	2007	15	0,35	0,43	0,59	2,50	8,86	0,72	0,76	0,80
Media	1994	46	1,39	0,89	0,85	1,45	7,85	0,86	1,41	1,21
	2007	19	0,65	0,37	0,95	1,29	13,09	1,32	1,53	1,28
Baja	1994	45	0,95	0,51	1,23	1,62	10,62	1,12	2,65	1,66
	2007	67	0,99	1,70	0,94	2,53	11,73	1,42	1,66	1,60

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

En cuanto a la dimensión de la calidad de los productos exportados, cabe señalar que la exportación de productos brasileños de alta calidad aumentó de 18% a 21% en el período 1994-2007, mientras que la participación de las exportaciones de calidad media en el total de las exportaciones brasileñas permaneció estable en 38% y la de los bienes de baja calidad cayó a 42%.

De todos los grupos en que se clasifican los productos según su calidad, el que exhibió mayor crecimiento en su participación en el mercado global fue el de los productos de alta calidad. En 1994, la participación de la exportación de estos productos brasileños de alta calidad en los mercados extranjeros fue de 0,69%, mientras que en 2007 aumentó a 0,80% (*Cuadro 7*). La participación de las exportaciones de productos de calidad media en los mercados extranjeros aumentó menos en el mismo período: de 1,21% a 1,28%. Por otra parte, la exportación de productos brasileños de baja calidad perdió terreno en el mercado global: en 1994, su participación fue del 1,66%; en 2007, se redujo al 1,6%.

Estos datos generales sobre el aumento de la participación de las exportaciones en el mercado de los productos de alta calidad y sobre su caída en el de los productos de baja calidad son coincidentes con los observados para América Latina, Europa y Estados Unidos.

Este resultado es congruente con las conclusiones del análisis de la dimensión tecnológica. Desde 1994 hasta 2007, mientras China se convertía en un gigante en el escenario del comercio mundial, Brasil logró incrementar significativamente la participación en el mercado mundial de sus productos con mayor contenido tecnológico y de mejor calidad. Por otra parte, los bienes de baja tecnología y baja calidad perdieron terreno en los mercados globales. Vale la pena señalar que este desplazamiento en favor de los productos de mayor contenido tecnológico y mejor calidad tuvo lugar especialmente en los mercados que son centrales para las exportaciones brasileñas: Europa, América Latina y Estados Unidos. Estos datos debilitan la posición de quienes sostienen que el avance de China implicaría una desindustrialización de las exportaciones brasileñas y, a la vez, refuerza la importancia de continuar investigando el tema del impacto de China en Brasil.¹⁰

¹⁰ Dejamos para futuras investigaciones el análisis sobre si la expansión de la participación en el mercado de las exportaciones brasileñas entre 1994 y 2007 fue impulsada principalmente por un crecimiento de los volúmenes o bien por el aumento de los precios. Los resultados presentados en este trabajo podrían también obedecer al efecto precio y no sólo al efecto cantidad.

COMENTARIOS FINALES

Brasil y China vienen atravesando, en los últimos años, un proceso de integración económica que se basa en la apertura de sus economías, en la fortaleza de su demanda interna y en sus dotaciones complementarias de factores productivos. A pesar de cierta competencia en algunos bienes manufacturados, Brasil y China exhiben en general una complementariedad comercial.

Brasil se ha beneficiado considerablemente de esta complementariedad dado que la exportación de sus productos primarios a China ha permitido la expansión de las exportaciones totales de Brasil. Por otra parte, las crecientes importaciones procedentes de China podrían haber contribuido a mejorar la competitividad de las exportaciones de Brasil por el efecto precio, puesto que, en los últimos años, la importación de productos intermedios y de bienes de capital procedentes de China fue más dinámica que

la importación de bienes de consumo. Por último, contrariamente a lo que muchos esperaban, Brasil logró aumentar su participación en los mercados de productos de alta calidad y alto contenido tecnológico.

Esta última constatación prueba que tal vez eran exageradas las preocupaciones acerca de una posible desindustrialización de las exportaciones brasileñas. También resultaron infundadas las preocupaciones acerca de la posibilidad de que los flujos de inversión extranjera directa se trasladaran de muchos países emergentes -incluido Brasil- a China. La evidencia acumulada en los últimos años demuestra que China logró atraer grandes flujos de capital sin desviar flujos de inversión destinados a Brasil. Si bien estos resultados no significan que a futuro deban desatenderse los desafíos que este tipo de integración económica implica, deben servir para evitar reacciones por demás alarmistas respecto de otros procesos de integración económica que puedan darse en el futuro. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, K. Y H. NORDHEIM. 1993. "From Imperial to Regional Trade Preferences: Its Effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade", en: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129(1).

BLÁZQUEZ-LIDOY, J.; J. RODRÍGUEZ Y J. SANTISO. 2004. *Angel or Devil? Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets*.

DE SAINT VAULRY, A. 2008. "Base de données CHELEM - Commerce international du CEPII", Documento de trabajo de CEPII 2008-09.

DEVLIN, R.; A. ESTEVADEORDAL, Y A. RODRÍGUEZ-CLARE (Eds.). 2005. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington DC: BID.

FEENSTRA, R. C.; W. HAI, W. T. WOO, Y S. YAO. 1998. "*The US-China Bilateral Trade Balance: Its Size and Determinants*". Documento de trabajo de NBER 6598.

FONTAGNÉ, L.; G. GAULIER Y S. ZIGNAGO. 2008 "Specialisation across Varieties and North-South Competition", en: *Economic Policy*, 23(1).

GAULIER, G. Y S. ZIGNAGO. 2010. "*BACI: International Trade Database at the Product-level. The 1994-2007 Version*". Documento de trabajo de CEPII 2010-23.

HALLAK, J. C. 2006. "Product Quality and the Direction of Trade", en: *Journal of International Economics*, 68(1):238-265.

----- y P. K. SCHOTT. 2011. "Estimating Cross-Country Differences in Product Quality", en: *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1):417-474.

KAPLINSKY, R. 2006. "*Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China Make a Difference?*", en: *World Development*, 34(6): 981-995. Junio.

LALL, S. 2000a. "Export Performance, Technological Upgrading and Foreign Direct Investment Strategies in the Asian Newly Industrializing Economies". Serie Desarrollo Productivo, 88. CEPAL.

-----, 2000b. "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1995-98", en: *Oxford Development Studies*, 28(3).

----- y J. WEISS. 2004. "People's Republic of China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002". Documento de discusión del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, 14.

LORA, E. 2005. "*¿Debe América Latina temerle a China?*". Documento de trabajo 536 del Departamento de Investigación del BID.

MESQUITA MOREIRA, M. 2007. "Fear of China: Is there a Future for Manufacturing in Latin America?", en: *World Development* 35(3):355-376.

MULDER N.; R. PAILLACAR Y S. ZIGNAGO. 2009. "Market Positioning of Varieties in World Trade: Is Latin America Losing Out on Asia?" Documento de trabajo de CEPII 2009-09.

RUMBAUGH, T. Y N. BLANCHER. 2006. "*China: International Trade and WTO Accession*". Documento de trabajo del FMI, 04/36.

ANEXO

Cuadro A.1**PRINCIPALES EXPORTACIONES BRASILEÑAS A CHINA EN 2007**

Código CUCI	Sectores	Valor en millones de US\$	% anual (1994-2007)
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel	329	13
08	Pienso para animales	3.850	28
12	Tabaco y sus productos...	731	19
25	Pasta y desperdicios de papel	840	93
27	Abonos en bruto...	2.832	-
33	Petróleo, productos derivados del petróleo...	211	3
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal...	425	27
51	Productos químicos orgánicos	331	5
68	Metales no ferrosos	275	30
78	Vehículos de carretera...	801	18
0123	Carnes y despojos comestibles de las aves...	446	9
1212	Tabaco total o parcialmente despalillado o desnervado	275	24
2222	Soja	2.832	-
2515	Pasta química de madera...	387	10
2815	Mineral de hierro y sus concentrados, sin aglomerar	3.125	11
2816	Aglomerados de mineral de hierro...	591	9
3330	Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos, crudos	840	-
4211	Aceite de soja...	328	53
6114	Otros cueros de bovinos y equinos depilados...	713	6
6726	Productos semiterminados de hierro o acero no aleado...	100	36

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade.

Cuadro A.2**PRINCIPALES EXPORTACIONES CHINAS A BRASIL EN 2007**

Código CUCI	Productos	Valor en millones de US\$	% anual (1994-2007)
51	Productos químicos orgánicos	517	17
65	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles...	722	18
67	Hierro y acero	446	44
69	Manufacturas de metales...	378	21
74	Maquinaria y equipo industrial general...	721	18
75	Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos	1	31
76	Aparatos y equipo para telecom. y para grab. y reproduc. de sonido	2	18
77	Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos...	2	23
87	Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control...	642	29
89	Artículos manufacturados diversos...	618	11
3250	Coque [...] de carbón...	211	6
5629	Abonos...	216	-
7527	Unidades de almacenamiento...	235	-
7599	Partes de máquinas de procesamiento de datos...	495	31
7649	Partes para aparatos y equipo de telecomunicaciones...	1	26
7638	Grabadores de sonido [...]; grabadores [...] de señales de televisión	326	41
7712	Otros aparatos de electricidad...	217	26
7764	Circuitos electrónicos integrados y microconjuntos electrónicos	374	27
7781	Pilas y acumuladores...	213	32
8719	Dispositivos de cristal líquido [...]; aparatos de rayos láser...	524	33

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos Comtrade.

Cuadro A.3**BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS****Por grandes categorías**

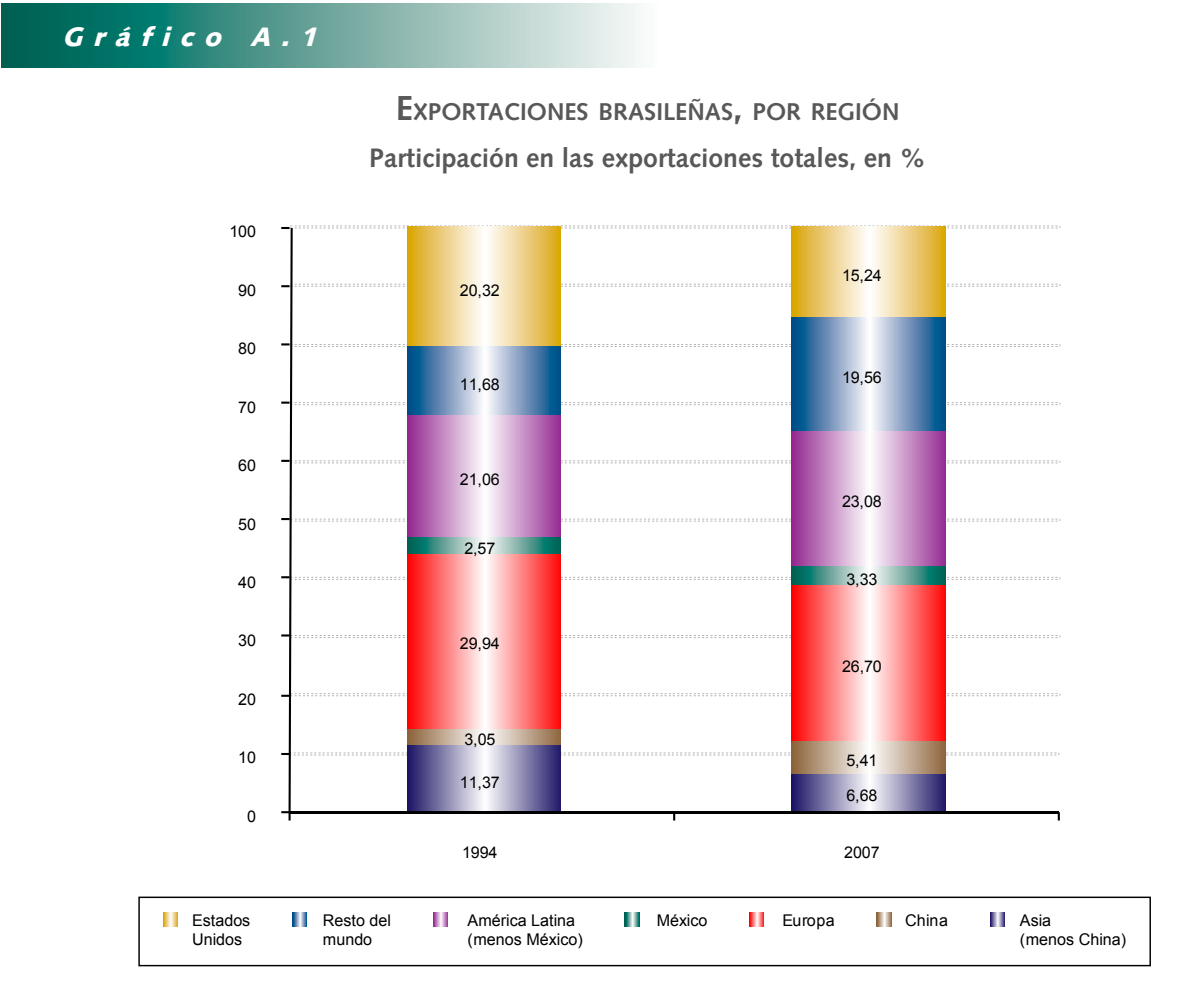
Calidad	Año	Particip. en total de exportac.	Asia (menos China)	China	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos	Total
Consumo	1994	21	0,5	0,2	0,6	0,6	6,7	0,6	1,3	0,8
	2007	22	0,7	0,9	0,5	3,1	9,8	1,5	0,6	1,0
Inversión	1994	56	1,2	0,8	0,8	1,7	12,2	0,8	1,7	1,3
	2007	50	0,6	0,5	0,8	1,5	13,2	1,0	2,0	1,2
Capital	1994	11	0,1	0,1	0,2	2,0	5,8	0,5	0,7	0,6
	2007	16	0,3	0,1	0,4	2,4	10,0	0,8	1,2	1,0
Primarios	1994	12	1,6	0,2	4,6	0,9	4,8	1,7	5,9	3,2
	2007	12	2,4	6,5	5,2	0,7	6,4	2,9	4,6	4,3

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

Cuadro A.4**CHINA: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHINAS EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS****Por grandes categorías**

Calidad	Año	Asia (menos China)	Brasil	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos	Total
Consumo	1994	18,1	4,4	5,4	3,4	11,3	8,7	14,4	11,4
	2007	32,9	13,6	9,2	12,7	16,0	13,4	22,0	15,5
Inversión	1994	5,8	2,0	1,2	0,6	2,2	3,3	3,1	3,7
	2007	19,5	10,4	5,1	8,3	9,3	9,7	12,7	10,1
Capital	1994	3,7	1,5	1,5	0,6	1,1	1,8	4,4	3,2
	2007	26,4	17,7	12,0	17,1	10,4	12,8	27,2	17,0
Primarios	1994	8,5	0,3	1,4	0,4	0,3	3,1	1,8	4,0
	2007	6,2	0,9	1,4	0,7	0,5	2,6	3,7	3,0

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.



Fuente: BACI.

Cuadro A.5**CHINA: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHINAS EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS****Por contenido tecnológico**

Calidad	Año	Asia	Brasil	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos	Total
Alta Tec.	1994	4,95	2,88	2,05	0,92	2,26	3,29	5,00	4,50
	2007	24,19	19,71	12,40	21,86	15,07	15,24	26,06	18,33
Tec. Media	1994	4,56	1,83	1,26	0,77	2,25	2,14	2,79	2,96
	2007	19,02	8,52	4,37	5,93	8,04	7,83	10,79	8,25
Baja Tec.	1994	22,39	8,80	7,62	2,70	15,78	13,01	22,82	16,03
	2007	42,70	24,37	15,02	13,76	23,43	23,50	36,71	24,54
Productos primarios	1994	10,23	1,02	1,32	0,39	0,96	3,62	2,57	4,24
	2007	10,78	1,79	1,77	1,44	1,23	3,18	5,55	4,01
Basados en recursos naturales	1994	7,29	0,63	0,76	0,37	0,72	2,70	1,72	2,84
	2007	14,95	7,05	2,52	3,50	6,74	6,79	7,01	5,96

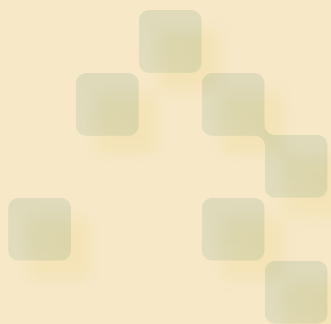
Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.

Cuadro A.6**CHINA: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHINAS EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS****Por segmento de calidad**

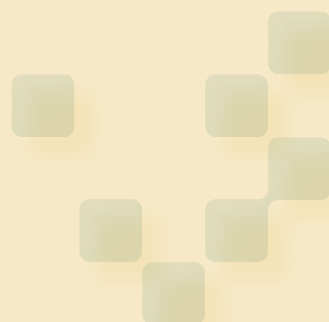
Calidad	Año	Asia	Brasil	Europa	México	América Latina (menos México)	Resto del mundo	Estados Unidos	Total
Alta	1994	3,4	0,8	1,1	0,8	0,7	1,6	1,9	1,8
	2007	12,0	6,8	3,5	8,0	7,3	6,5	6,0	5,7
Media	1994	10,0	1,2	2,5	0,8	2,0	2,9	5,3	4,6
	2007	22,3	8,7	6,6	9,9	9,8	11,0	22,2	14,1
Baja	1994	12,7	4,5	4,1	1,4	6,9	8,1	16,5	10,9
	2007	32,1	18,3	13,4	13,2	14,4	15,0	22,2	18,2

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la información de la base de datos BACI.





ENTREVISTAS



CARLOS CAVALCANTI (FIESP)



*Desde 2004 es Director de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp). Fue Director Adjunto del Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior y, desde 2008, ocupa el cargo de Director Titular del Departamento de Infraestructura. Participa activamente en las negociaciones sobre cambio climático desde la COP 15, como miembro del Comité de Cambio Climático de FIESP. Ha coordinado y publicado numerosos libros sobre temas energéticos y artículos periodísticos. * Fue admitido en la Orden de Rio Branco, por decreto del presidente Luis Inácio Lula da Silva en 2007, en el grado de Comendador. Y, admitido en la Orden del Mérito de la Defensa, por decreto de la presidente Dilma Rouseff en el año 2011, en el grado de Gran Oficial.*

- **En 2008 estalló la crisis financiera y económica más grave desde la Gran Depresión con epicentro en los países desarrollados y, desde 2010, asistimos a la denominada crisis del euro que hasta el momento ha afectado principalmente a los países del sur de Europa. Este período de crisis ha afectado las relaciones económicas y financieras de la economía global ¿Cómo observa la situación de América del Sur?**

América del Sur vive un importante momento de su historia. A pesar de la crisis financiera mundial de 2008, la región vio la rápida recuperación de sus economías. En el período 2003-2010, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* de la región fue más del 24%. Este crecimiento se refleja en el promedio del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de América del Sur, clasificado como alto por Naciones Unidas en 2011.

Pero, cuando se trata de inversiones en infraestructura, el panorama es muy diferente. Mientras que en el período 1980-1985 las inversiones en el sector representaban el 4% del PIB, entre 2007 y 2008 la cifra bajó a 2,3%, cuando Tendríamos que invertir el 5% a 6% del PIB de la región para tener una infraestructura de calidad.

América del Sur ha superado la deuda externa, y ahora dispone de reservas (hay más de US\$ 750 mil millones en América del Sur), que pueden servir de garantía para el financiamiento del sector privado en los proyectos de infraestructura.

- **¿Considera usted que la bonanza económica de los años 2000 y la capacidad para resistir las crisis internacionales habrán de prolongarse en el tiempo? ¿Cuáles son las fortalezas y desafíos de la región?**

Brasil ha podido atravesar por la crisis financiera de 2008, con un cierto confort por tener sólidos fundamentos macroeconómicos y por haber sido beneficiado por el alza de los precios de las *commodities* en los años previos a la crisis.

Hoy en día la situación es diferente, la economía china se está desacelerando gradualmente y los países desarrollados no muestran señales evidentes de recuperación.

No podemos depender sólo del apetito extranjero por las *commodities* para mantener un crecimiento sostenible. Reformas microeconómicas deberán ser implementadas para que no sólo Brasil, pero América del Sur en un todo, tenga mayor dinamismo y seguridad para afrontar los retos que están en el horizonte. Tenemos que pensar a largo plazo y para eso, es imprescindible pensar en la integración regional. La infraestructura es un tema crucial para que la región logre más competitividad, pero para que eso sea factible, es necesario ajustar las divergencias políticas y buscar de manera franca, alcanzar los objetivos comunes.

- **En años recientes se ha demostrado fehacientemente que una serie de factores son determinantes para la competitividad sistémica de las economías. ¿Cuál es la importancia que le adjudica en este sentido a la infraestructura física de un país y, complementariamente, a las conectividades regionales e integración de la infraestructura?**

Las inversiones en infraestructura son un elemento clave para el desarrollo económico y social de América del Sur. Una infraestructura adecuada impacta directamente en el grado de competitividad, posibilitando un aumento de productividad y la reducción de los costos de producción de bienes económicos.

Una mayor integración de la infraestructura en la región, contribuirá también al desarrollo social, ya que permitirá la conexión de zonas menos desarrolladas con las principales actividades económicas, ofreciendo así, nuevas oportunidades para la población. Aún más, las inversiones en los sectores de infraestructura, tales como saneamiento básico, transporte, energía y telecomunicaciones producen efectos positivos sobre la salud y la educación de las personas.

La infraestructura física del continente todavía es deficitaria. Casi no hay conexión ferroviaria en el continente y las inversiones son escasas. El sistema carretero predomina para el transporte de cargas, pero no es competitivo y es un gran emisor de gases de efecto invernadero. No hay logística en la dirección Atlántico-Pacífico que se beneficie del gran potencial fluvial navegable del norte del continente; así como del gran potencial ferroviario en el centro y en el sur.

De ahora en adelante, América del Sur enfrenta una agenda mucho más sofisticada. Necesitamos que nuestra infraestructura sea capaz de reducir los costos logísticos en todo el continente, haciendo que nuestros productos sean más competitivos para hacer frente a los que presentan precios más bajos, trabajar en la disminución de la burocracia, la eficiencia en las fronteras y en el libre tránsito en todo el continente.

- **En años recientes la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se ha venido involucrando activamente con el desarrollo e integración de la infraestructura regional, entre otros temas ¿Qué opinión le merece la acción de UNASUR en este campo?**

Consciente de estos y muchos otros obstáculos, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN), integrado por los ministros del área de infraestructura de los 12 gobiernos que integran UNASUR, aprobó en noviembre de 2011 en Brasilia, su primera Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). La API articula ocho ejes para promover

la integración física de América del Sur, a través de 31 proyectos de infraestructura, divididos en 88 proyectos individuales, sumando más de US\$ 21 mil millones en nuevas inversiones.

En los primeros meses de este año, la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), visitó a los gobiernos de casi todos los países de la región. Con el apoyo de COSIPLAN, de UNASUR y de las embajadas brasileñas, FIESP ha actualizado y estandarizado los datos de todos esos proyectos a través de una metodología común. Esta compilación titulada *8 Ejes de Integración de la Infraestructura de América del Sur*, se lanzó en el "Foro de Infraestructura de América del Sur -8 ejes de integración-" realizado en la sede de FIESP, en abril de 2012.

El Foro reunió representantes de los 12 gobiernos, bancos de fomento, empresas de construcción, concesionarios e inversores de toda América del Sur y fue organizado por el sector privado brasileño, en estrecha colaboración con la Presidencia *Pro Tempore* de Paraguay en COSIPLAN, con la Secretaria General de UNASUR y, el gobierno brasileño, a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Transportes y de Planeamiento.

FIESP tiene como uno de sus principales objetivos, divulgar la cartera de proyectos de COSIPLAN, además de acercar los funcionarios públicos al sector privado.

Aparte de eso, recientemente, en conjunto con el gobierno brasileño y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyamos la iniciativa de UNASUR para la construcción del Anillo Óptico Intercontinental de América de Sur, por medio de la producción de un video, lanzado en el IV Seminario de Telecomunicaciones de FIESP.

- **Usted subraya la importancia de la cartera de proyectos de UNASUR que contiene proyectos de alcance nacional y plurinacional y que exige articular decisiones y coordinar acciones entre gobiernos y actores privados de distintos países. A su criterio ¿cuál es el valor agregado de la acción regional en este campo?**

Entiendo que la implementación de esa agenda de proyectos es esencial para el desarrollo regional. La importancia de la API no se limita a un país específico, sino al continente en su conjunto.

Esa agenda de proyectos de integración es la base de una sólida proyección de los países del Sur en el contexto internacional. Tenemos que fomentar la competitividad de la región, reduciendo costos de logística, además de profundizar el dinamismo del comercio interregional, siempre con el objetivo de la cohesión, buscando consenso con el alineamiento exterior.

No es una tarea fácil, pero tenemos que trabajar con perseverancia y pragmatismo para lograr beneficios en el futuro.

- **Después de un importante esfuerzo de cooperación intergubernamental, los doce países suramericanos acordaron en 2011 un Plan de Acción Estratégica (PAE) y una Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración (API) conformada por 31 proyectos estructurados (88 proyectos individuales). En su opinión ¿cuáles iniciativas destacaría como las más significativas?**

De los proyectos de la API, destaco la construcción de tres corredores bioceánicos, que conectarán el continente a través de redes de transporte: al norte por medio de un eje hidro-carretero y, al centro y al sur por medio de ferrovías, conectando el Océano Atlántico al Pacífico de manera rápida y segura.

Aparte de esto, enfatizo la propuesta de construcción del anillo óptico y el enfoque en una mayor integración energética, que consolidará la unificación del continente.

Además de la integración física, el anillo óptico sudamericano es un proyecto estratégico que contará con la participación de agencias de fomento e iniciativas públicas y privadas de cada país involucrado.

El objetivo es construir redes en las fronteras que hoy en día no tienen puntos de conexión, como por ejemplo entre Perú y Brasil, lo que favorecerá la integración regional y sobre todo la soberanía de los países.

Para tener una idea, en la actualidad, un correo electrónico enviado entre dos ciudades vecinas de Brasil y Perú, por ejemplo, va hasta Estados Unidos por medio de cables en el Océano Atlántico, para después bajar por el Pacífico y llegar a Perú. Un viaje de 8 mil km para una distancia de sólo 300 km. Así, es imposible hablar de soberanía e integración.

Con la realización del anillo, el tráfico regional de datos no necesitará más pasar por Estados Unidos, reduciendo costos y ampliando la velocidad y la seguridad.

- **Habida cuenta de la importancia de estas iniciativas ¿por qué se demora la concreción de algunas inversiones? ¿Se encuentra el sector privado en condiciones de llevar adelante estos proyectos?**

Es importante entender la complejidad de los proyectos. Cada país tiene sus especificidades, leyes e intereses.

El arreglo institucional del sector necesita ser reformulado; es fundamental que las entidades trabajen de manera coordinada y hacia la implantación efectiva de una planificación estratégica a largo plazo para la región.

La iniciativa privada debe desempeñar un papel central en este proceso para que, a través de concesiones y asociaciones público-privadas (PPP), los proyectos pueden ser ejecutados de manera más eficiente y rápida.

De esa manera, la creación de un marco regulador común para los diferentes sectores de infraestructura brindaría a la región un ambiente seguro y propicio para atraer la inversión privada.

La burocracia, lamentablemente, retrasa la dinámica de todo ese proceso, pero una mayor articulación política entre los gobiernos de la región sería benéfica para aunar los intereses comunes y solucionar los obstáculos existentes.

La integración física de la infraestructura de transporte en América del Sur emerge como una solución viable ante los grandes retos logísticos.

Los países de América del Sur ya no pueden más ser considerados por separado.

● **¿Qué opina de las recientes medidas en infraestructura anunciadas por la Presidente Dilma Rousseff?**

El paquete de US\$ 66 mil millones en concesiones de carreteras y ferrocarriles, muestra un cambio notable en la gestión económica, dando al sector privado la función de asignar los recursos necesarios, incorporar innovaciones tecnológicas y un modelo de gestión más eficiente para estos segmentos. Esta iniciativa direcciona al sector privado para ejecutar lo que él comprobadamente hace mejor y pone al gobierno en su rol adecuado, que es el de planificar, regular y fiscalizar.

Por lo tanto, la organización institucional del sector necesitaba ser reformulada, es esencial que los entes trabajen de manera integrada y que tenga lugar la implementación efectiva de un Sistema de Planificación Estratégica a largo plazo. Este fue el objetivo del gobierno con la creación de la Empresa de Planeamiento y Logística (*Empresa de Planejamento e Logística - EPL*), que deberá estructurar un plan que proporcione racionalidad en las inversiones y sinergia en los diferentes modos de transporte. Esa empresa sigue el ejemplo exitoso de la Empresa de Investigación Energética (*Empresa de Pesquisa Energética - EPE*), importante articulador entre la iniciativa pública y privada.

A pesar de los obstáculos que representan, el país tiene reales condiciones de equilibrar su matriz de transportes y diversificarla entre los distintos tipos, combinando precios competitivos, bajas emisiones y racionalidad logística. Su extenso litoral y la gran cantidad de ríos navegables permiten, por ejemplo, una expansión considerable del transporte hidroviario. El sistema ferroviario, que representa sólo el 25% de la carga manejada en el país, será ampliamente reestructurado y, con el nuevo modelo presentado, se puede aspirar a un gran potencial de crecimiento. Dependerá de la EPL tener un papel efectivo y propulsor para que, a través de una planificación eficaz, Brasil alcance la excelencia logística.

Los US\$ 66 mil millones, de los cuales 60% están previstos para los próximos cinco años, reflejan el posicionamiento asertivo del gobierno con respecto al actual escenario de la infraestructura del país, ahora es imprescindible dar continuidad al proceso con agilidad, transparencia y enfoque para que los plazos se alcancen de manera eficiente.

Otro punto importante que debe ser destacado y que impactará de manera positiva en la competitividad de los productos nacionales es la reducción de las tarifas del sector eléctrico, anunciado el 11 de septiembre por la presidenta Dilma Rousseff. Hace un año y medio que FIESP trabaja exhaustivamente para la reducción del precio de la energía, por medio de la campaña *Energía a Precio Justo*. De acuerdo con estudios realizados por el Departamento de Infraestructura de FIESP y presentado al gobierno el año pasado, el valor de las cuentas de luz se reduciría en un 20% con la eliminación de la amortización de las inversiones. El gobierno anunció recientemente la eliminación de los impuestos que inciden sobre la energía para abaratar los gastos. La reducción será en un 16,2% para los consumidores de hogares y de pequeñas empresas, y en un 28% para las industrias en la red de alto voltaje. El promedio de reducción será del 20,2%.

El paso siguiente de FIESP, será analizar la metodología que el Gobierno adoptará para ejecutar la reducción y verificar si el descuento anunciado realmente resultará en un precio

racional de la energía para todos. Los cálculos se darán a conocer en las audiencias públicas y serán ampliamente discutidos con la sociedad, para garantizar la transparencia del proceso.

Sin embargo, para FIESP, lo correcto sería obedecer la constitución y realizar las licitaciones de las concesiones que se vencen, a fin de garantizar precios justos, dictados por la competencia en cada caso específico.

- **Suramérica dispone de considerables recursos energéticos renovables y no renovables y combina países superavitarios y deficitarios en materia energética- En su opinión ¿Qué papel cumple la integración energética en el futuro de América del Sur tanto en relación con el desarrollo económico y social como con la preservación del medio ambiente?**

En relación a energía, América del Sur está avanzando en la utilización de fuentes renovables para la producción de energía; y hay perspectivas de mejorar aún más este indicador en las próximas décadas.

Cerca del 60% de la producción de electricidad proviene de fuentes limpias y renovables, principalmente hidroeléctricas, responsables por el 56% de la generación, y que contribuye con solamente 6 kg de CO₂ por unidad de energía producida.

La región cuenta con un enorme potencial hidroeléctrico, que deberá ser la base de la expansión de sus sistemas eléctricos. Solamente el 23% del potencial de la región ha sido aprovechado hasta el momento.

FIESP entiende que los recursos hídricos disponibles en el mundo deben ser ampliamente aprovechados con plantas hidroeléctricas, considerando su bajísimo nivel de emisión de Gases de Efecto Invernadero, y una vez que se haya garantizado las acciones de compensación ambiental y social.

La integración energética es un importante camino hacia al uso eficiente de los recursos, con la exploración de recursos energéticos de menor costo y de la complementariedad entre los sistemas eléctricos. Esto proporciona al desarrollo regional, mayor seguridad energética y diversificación de fuentes de energía y economías de escala.

Para FIESP, el sector privado tiene un papel protagónico para alcanzar el objetivo de la integración de América del Sur. Para eso, he realizado presentaciones en diversos países, como recientemente en Perú, por invitación del propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a fin de resaltar la importancia del desarrollo de un trabajo conjunto y cercano entre funcionarios públicos y el sector privado, y, con eso, acelerar el cronograma de esas obras y ampliar la competitividad de los países de la región.

* Libros: *Brazil: Advancing Future Energy* (2009), *Mercados Energéticos en Américas y el Caribe* (2010), *Mercados Energéticos en África* (2011), y recientemente: *8 ejes de Integración de la Infraestructura de América del Sur*. Artículos en: *Valor Económico*, "La opción multilateral" (2008), "De Copenhague a Ginebra" (2009), "Brasil, EE.UU y la agenda comercial necesaria" (2011) y, "Diálogo de Mudos" (2012); *Brasil Económico*, "El Ministro y el Barón" (2010).

ANDRÉ MELONI NASSAR (ICONE)

*Ingeniero Agrónomo en la Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, de la Universidad de San Pablo), obtuvo una maestría y un doctorado en la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la misma universidad. Es Director General del Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales (ICONE), del que también fue gerente general desde 2003 hasta 2007. En estas funciones, estuvo a cargo de la coordinación de aproximadamente 30 estudios elaborados para diversas organizaciones nacionales e internacionales. Es experto en política comercial, comercio agrícola internacional, y el diseño de escenarios de oferta y demanda de productos agroindustriales, como también del uso y desarrollo de modelos y herramientas cuantitativas para evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales de la producción agropecuaria. **



- **¿Cuáles son los principales productos y unidades de negocio en la agroindustria asociados a la producción agroalimentaria?**

Brasil posee una agricultura bastante diversificada, que lo ubica en el tercer lugar en materia de exportación de productos agropecuarios en el mundo. Se destacan entre los principales productos de la industria agroalimentaria: azúcar (que ocupa el primer lugar), café, productos derivados de carne de pollo y bovina. Además, es el principal exportador de esos productos primarios, y el segundo de soja. [Click anexo, diapositiva 1.](#)

- **¿Qué perspectivas de desarrollo se le asignan a cada uno de ellos en el futuro inmediato y mediano? ¿Cómo se distribuyen los distintos productos entre los mercados interno y externo y cuál es la dinámica de expansión que se vislumbra en ellos?**

En respuesta a ambas preguntas, Brasil jugará un papel destacado en el crecimiento de las exportaciones de productos primarios agrícolas. En los últimos años, el crecimiento brasileño superó al del resto del mundo. De acuerdo con los datos de [Outlook Brasil 2022 - Proyecciones para los agronegocios](#) (estudio desarrollado por ICONE juntamente con la Federación de las Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), y divulgado este año), en el período comprendido entre 2002 y 2011, el crecimiento anual mundial en carne bovina fue de 2,3%, mientras que el brasileño fue de 5,1%. Este estudio prevé que entre 2012 y 2022 se registrará en el mundo un crecimiento de 2,5%, comparado con el de 4,3% de Brasil. También se obtienen resultados semejantes en el sector de la carne de pollo dentro de Brasil.

En cuanto a la soja, el desempeño brasileño ha sido favorable, ya que entre 2002 y 2011 se registró un aumento anual de 7,8%, comparado con el crecimiento anual mundial de 6,5% del

mismo período. La perspectiva de crecimiento para el período comprendido entre 2012 y 2022 para el mundo es de 1,8%, y 3,6% para Brasil. Por su parte, el maíz alcanzó una expansión de 20,7% en Brasil, frente al 2,3% en que permaneció el valor mundial. No obstante, la perspectiva de crecimiento para los próximos años es igual en ambos.

El crecimiento del mercado del azúcar brasileño también fue positivo, con un valor de 8,2% entre 2002 y 2011, frente al valor mundial de 2,8%. La proyección indica que el aumento será de 1,4% en el mundo y de 2,2% en Brasil.

Se prevé que la producción de granos crecerá 30% entre 2011 y 2022.

La distribución de los productos entre los mercados externos e internos es la siguiente:

	Mercado externo (en %)	Mercado interno (en %)
Soja	45	55
Maíz	16	84
Azúcar	72	28
Arroz		100
Algodón	50	50
Pollo	31	59
Cerdo	17	83
Bovinos	15	85

El producto interno bruto (PIB) del conjunto de los sectores analizados debe registrar un crecimiento de 42%, lo que significa pasar de R\$ 408.300 millones a R\$ 578.300 millones. Este incremento, equivalente a R\$ 169.900 millones, contribuirá con 6% del crecimiento esperado del PIB total brasileño desde 2010 hasta 2022.

- **¿Cuán importante ha sido en estos procesos la internacionalización de algunas empresas brasileñas para ganar espacios en la economía global?**

En los agronegocios, el sector que más se internacionalizó (empresas brasileñas fuera de Brasil) fue el de las carnes, sobre todo la bovina y la de pollo. En carne bovina, la estrategia fue la adquisición de empresas fuera de Brasil para producir localmente, como son los casos de JBS y Marfrig. En pollo, la táctica fue abrir oficinas y montar una estructura logística fuera de Brasil de manera de contar con una plataforma de exportación brasileña, por ejemplo: BR Foods.

- **¿Cuáles han sido las principales iniciativas de inversión extranjera directa (IED) para el desarrollo de algunos segmentos de la industria agroalimentaria?**

Las industrias extranjeras también invierten en las agroindustrias brasileñas, principalmente en lácteos, jugos, café y caña de azúcar. Las *traders* de soja, por ejemplo, son extranjeras, con excepción del Grupo Maggi y cooperativas. Por otra parte, los fondos de pensión extranjeros invierten en el agro y el desarrollo de suelo.

● **¿Qué innovaciones de productos y procesos han sido más significativas para los logros de Brasil en la expansión y diversificación del “agribusiness”?**

Brasil tuvo una fuerte incorporación de tecnología en el agro. La expansión de la producción se debió a los aumentos de productividad como resultado del uso de tecnologías. En la campaña de 1996-1997, por ejemplo, la producción de cereales y oleaginosas fue de 47 millones de toneladas, y ésta aumentó a 157 millones de toneladas en 2011-2012, sin que se produjera una expansión a nuevas áreas en esa proporción. *Click anexo, diapositiva 2.*

La productividad total de los factores (capital, trabajo y producto) se traduce en el uso eficiente de recursos, y su aumento es el resultado de una mayor eficiencia de la producción. Entre 1990 y 1999, Brasil se ubicó solamente detrás de China, y entre 2000 y 2007, se convirtió en el país con mayor productividad total de factores, lo que muestra claramente el beneficio que le reportó la incorporación de tecnología. *Click anexo, diapositiva 3.*

Brasil presenta un grado de innovación mayor que el de otros países, ya que implementa técnicas como la siembra de granos en la región de *Cerrado* (en suelos áridos y pobres), donde se utilizaron técnicas de mejoramiento de suelo, y se evaluaron varias semillas que se adaptaron a las condiciones climáticas; la siembra directa, en la que se mantiene el rastrojo de la cosecha anterior; y, la innovación en la integración de las cadenas -sistema pollo y cerdos con granos.

● **¿Cómo se ha buscado conciliar estos procesos de gran dinámica con la preservación del medio ambiente para un desarrollo sustentable?**

Brasil vive un momento en el que el sector productivo reconoce e identifica que la agricultura impacta el medio ambiente. Incorporó rápidamente técnicas que hacen que la producción sea más eficiente y con menor impacto, como la siembra directa. Por ejemplo, no se utiliza más nitrógeno en la soja, dado que se descubrió que la fijación biológica de nitrógeno contribuye enormemente a la reducción de la emisión de CO₂; también se rotan los cultivos mucho más que en el pasado. Se promueve el debate sobre la importancia de que la agricultura aumente su productividad, sin expandir el área sembrada. Brasil posee leyes como el Código Forestal, de difícil cumplimiento, pero asimismo cuenta con un importante marco regulatorio que tiene como fin una agricultura más sostenible. El debate sobre el manejo de cuencas hidrográficas está creciendo en Brasil, y se están llevando a cabo estudios sobre esos impactos y las correspondientes soluciones para mitigarlos. Brasil es el líder en la agricultura de alta escala y de gran eficiencia, además de ser el más avanzado en la adopción de normas de certificación de sostenibilidad de soja, caña de azúcar y algodón.

* Fue el creador y coordinador del Modelo Brasileño de Uso del Suelo (Brazilian Land Use Model - BLUM), desarrollado por ICONE. Asimismo, ha tenido bajo su responsabilidad las relaciones externas con las asociaciones y empresas que mantienen y trabajan con el instituto, órganos del Gobierno Federal, sobre todo los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Industria y Comercio, Economía, y organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, es el principal responsable de comunicación y formación de opinión de ICONE. Ha publicado más de 50 artículos en el diario del Estado de San Pablo, todos ellos focalizados en cuestiones centrales para los agronegocios brasileños. Fue investigador visitante de la School of Foreign Services de Georgetown University (Washington, EE.UU).



ROSARIO SANTA GADEA (CEPEI Y UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO)

Doctora en Economía Internacional por la Universidad de París X. Ha sido Fellow del Weatherhead Center for International Affairs (WCFIA) de la Universidad de Harvard. Bachiller en Economía de la Universidad del Pacífico (Perú). Actualmente es Secretaria Ejecutiva del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) e Investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) en Lima. Ha sido Coordinadora del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid; Funcionario de la Comunidad Andina; Consultora del BID y otros organismos internacionales. Fue Coordinadora Nacional del Perú en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), Asesora de Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía de Perú y consultora de la Presidencia del Consejo de Ministros.



- **¿Cómo ve a la inserción internacional de Perú hoy en día? ¿Cuáles son los principales condicionamientos presentes y las prioridades para los próximos años?**

Perú ha logrado un sólido desempeño macroeconómico en los últimos diez años. Esa es la base indispensable para su proyección hacia el mundo. Sin ello, no seríamos un país capaz de atraer inversiones nacionales y extranjeras, ni podríamos pretender mejorar la competitividad de nuestras exportaciones y diversificar la oferta exportable y los mercados de destino.

Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF),¹ en la última década, el Producto Interno Bruto (PIB) se triplicó y la inflación promedio que experimentó la economía peruana fue la más baja de América Latina. La deuda pública, en porcentaje del PIB, se redujo a menos de la mitad representando 21,2% del PIB en 2011 y Perú ha acumulado Reservas Internacionales Netas equivalentes a casi un tercio del PIB. Al mismo tiempo, se ha mantenido un compromiso con la responsabilidad fiscal, que se refleja en un Resultado Económico del Gobierno General (incluyendo operaciones de los tres niveles de Gobierno: nacional, regional y local) de 1,8% del PIB en 2011. De otro lado, el valor de las exportaciones totales se ha multiplicado por siete en este período y los flujos netos de Inversión Extranjera Directa (IED) se han ido incrementando anualmente desde un nivel de US\$ 0,8 mil millones, en el año 2000,

¹ Castilla, Luis Miguel. (Ministro de Economía y Finanzas), presentaciones realizadas en distintos foros: "Perú: Perspectivas Económicas y Sociales", enero de 2012; II Seminario Internacional "Perspectivas para el Desarrollo: Finanzas Públicas y Desarrollo en América Latina", Universidad del Pacífico y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), mayo de 2012; "Estado Actual y Retos a Futuro de la Economía Peruana", XVII Simposio Internacional, Universidad del Pacífico y Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), 24 de octubre de 2012; Conferencia Inaugural del Latin America and Caribbean Economic Association (LACEA), Universidad del Pacífico, 1 de noviembre de 2012.

a US\$ 8,1 mil millones en 2011. La IED representa 4,7% del PIB de Perú en 2011, *ratio* que supera al de Colombia, Brasil y México en este mismo año.²

Otro rasgo positivo es que, entre 2001 y 2010, Perú mostró un crecimiento real promedio anual mayor al de las tres décadas pasadas. Actualmente, la tasa de crecimiento de la economía peruana es superior al 6% lo que la sitúa entre las economías que más crecen en el mundo. Un elemento relevante es que casi la mitad de este crecimiento estaría explicado por el aumento de la productividad.³

Entonces, ha habido continuidad en el buen manejo macroeconómico, así como una política de apertura económica hacia el mundo y el esfuerzo por mantener un clima favorable para la inversión privada nacional y extranjera. De hecho, Perú logró alcanzar en este período el grado de inversión por parte de las principales agencias calificadoras de riesgo. No obstante, no hay espacio para la autocomplacencia, pues el país enfrenta igualmente retos mayores en distintos frentes.

Si bien hemos logrado incrementar de manera significativa el PIB *per capita* que, en paridad de poder de compra (*purchasing parity power* - PPP) 2011, se sitúa en US\$ 10.062, y reducir significativamente la tasa de pobreza monetaria (55% de la población total al inicio de la década, con respecto a 28% en 2011), hay gran heterogeneidad al interior del país y es necesario que los beneficios de la globalización lleguen a la mayoría de la población, no solo urbana sino también rural, en el marco de un desarrollo descentralizado del país, en lo cual hay todavía mucho por hacer. Disminuir, y a término, cerrar la brecha de infraestructura, especialmente en transportes es parte de la tarea, a fin de lograr la conectividad necesaria que permita la salida de mayores producciones del interior del país hacia los mercados nacional y mundial en condiciones competitivas. La brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos en Perú proyectada para el período 2012-2021 se estima en casi US\$ 88 mil millones, equivalente al 33% del PIB, siendo los rubros más destacados, energía (38%), transporte (24%) y telecomunicaciones (22%).⁴

Un reto relacionado con lo anterior tiene que ver con la competitividad de la economía. El *Índice de Competitividad Global 2012-2013* que estima el Foro Económico Mundial para 144 países, revela que solo cuatro países sudamericanos están por encima del promedio: Chile (puesto 33), Brasil (puesto 48), Perú (puesto 61), Colombia (puesto 69). Perú ha tenido avances significativos, mejorando 25 puestos en este *ranking* en los últimos 5 años, ya que la medición del 2007-2008 lo situaba en el puesto 86 (sobre un total de 131 países). No obstante, aún estamos en una posición intermedia a nivel mundial y hay mucho por avanzar en este terreno, así como en el aumento de la productividad.

Otro elemento importante tiene que ver con nuestra característica de país exportador de recursos naturales. Perú es uno de los principales productores de minerales en el mundo (N° 6 en producción de oro en 2011 y N° 2 en plata, cobre y zinc).⁵ La inversión y la producción

² Proinversión. 2012. "*¿Por qué Invertir en el Perú?*". 8 de noviembre.

³ Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Lima (IEDEP). 2012. *Crecimiento con Inclusión: Ruta al Primer Mundo. Cuatro Desafíos del Quinquenio 2011-2016*, 3(3). Lima. Abril.

⁴ Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). 2012. "Por un Perú Integrado: Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021", elaborado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y el Instituto de Regulación y Finanzas de la Universidad ESAN. Lima. Octubre.

⁵ Castilla, Luis Miguel. 2012. "Importancia de la Minería en el Desarrollo Peruano", presentación realizada en el *10° Simposium Internacional del Oro - 2° Foro de Plata*. Lima. Mayo.

minera han tenido un incremento significativo en los últimos años. En cobre, por ejemplo, con las inversiones en marcha, se estima que los volúmenes de producción se podrán duplicar en cinco años. Aparte de los proyectos en curso, hay una cartera muy importante de nuevos proyectos mineros anunciados para los próximos años. Uno de los mayores retos asociados al desarrollo minero de Perú es lograr la sostenibilidad ambiental y social de esta actividad a través del desarrollo económico y social del área de influencia de los proyectos y la implementación de medidas de mitigación efectivas de los efectos ambientales de esta actividad, lo cual redundará en reducir la conflictividad social que puede generarse en torno a ella.

Otro desafío consiste en mitigar la alta vulnerabilidad de las exportaciones a los choques externos vinculados a las variaciones de los precios de las materias primas, debido al peso de la minería en las exportaciones totales (alrededor del 60% del valor total de las exportaciones de Perú en 2011). Los esfuerzos por diversificar nuestras exportaciones y aumentar el peso que tienen los productos con mayor valor agregado es la tarea por delante. En este sentido, Perú también ha avanzado en la década pasada, pero hay mucho por hacer todavía.

Debido al gran dinamismo de las materias primas, las exportaciones no tradicionales perdieron participación relativa en el total exportado, pasando de representar 31% en 2001 a 22% en 2011. No obstante, crecieron en valor en 468% en dicho período, lo que revela el avance logrado. Más aún, el número de partidas exportadas pasó de 3.531 a 4.493, entre 2000 y 2011. Por su parte, el número de exportadores se incrementó de 3.855 a 6.773 en el mismo periodo.⁶ Esto es resultado, entre otros aspectos, del aprovechamiento de las oportunidades abiertas por los acuerdos comerciales suscritos por Perú, a lo cual nos referiremos más adelante. El país debe proseguir definitivamente en esta línea.

Igualmente, es necesario valorar y hacer el mejor aprovechamiento posible de los recursos naturales de los que dispone ampliamente Perú. Varios países desarrollados han sabido utilizar su riqueza en recursos naturales en beneficio del bienestar de su población. Parece muy interesante la sugerencia planteada por el MEF, en el sentido de recoger la experiencia de Australia, Canadá, Noruega, Nueva Zelanda, como países exitosos en el manejo de sus recursos naturales. Ello se expresa en que, siendo economías con un alto porcentaje de participación de materias primas en el total de bienes exportados (77%, 44%, 84% y 73%, respectivamente, en 2009) tienen niveles de PIB *per capita* mucho mayores que los de Perú (medidos en PPP 2011): Noruega (US\$ 53,5 mil), Australia y Canadá (US\$ 40 mil respectivamente), Nueva Zelanda (US\$ 27,7 mil).⁷ Hay, por tanto, un amplio espacio para sacar provecho de lecciones aprendidas de casos nacionales como estos, en beneficio de Perú.

- **En los últimos años, Perú ha seguido una política comercial muy activa estableciendo acuerdos con diversos países y mercados extra-regionales, especialmente en el área del Pacífico. Si bien la estrategia resulta explicable a la luz de los principales productos de exportación de Perú, ¿Cuáles son los avances alcanzados y que retos se plantean en particular para el desarrollo de exportaciones no tradicionales con mayor valor agregado?**

Actualmente, aproximadamente el 90% de nuestro comercio exterior está cubierto por algún acuerdo comercial (95% por el lado de las exportaciones, 90% por el lado de las

⁶ Torres Paz, Luis. (Director de Promoción de Exportaciones - PROMPERU). 2012. "Evolución de las Exportaciones: Perú 2000-2011", presentación realizada en el *Foro sobre Los Retos de la Promoción de Exportaciones en el Siglo XXI*. Lima: Universidad del Pacífico. Junio.

⁷ Castilla, *op. cit.* Mayo de 2012.

importaciones), lo cual es un indicador del dinamismo que ha tenido la política de negociación de acuerdos comerciales en el caso de Perú. A octubre de 2012, la red de acuerdos comerciales con terceros países puede esquematizarse como sigue:⁸

- Acuerdos vigentes: América del Norte (con Estados Unidos, Canadá y México), Asia-Pacífico (con China, Singapur, Corea del Sur, Japón y Tailandia), Europa (con EFTA), Centroamérica y Caribe (con Cuba y Panamá), América del Sur (con Chile, la Comunidad Andina - CAN y el Mercado Común del Sur - MERCOSUR).
- Acuerdos firmados, por entrar en vigencia: Europa (con la Unión Europea), Centroamérica (con Costa Rica y Guatemala), América del Sur (con Venezuela).
- Acuerdos en negociación: Centroamérica (con El Salvador y Honduras); Alianza del Pacífico (con México, Chile y Colombia), Costa Rica y Panamá tienen calidad de observadores; Acuerdo de Asociación Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* - TPP) (con Australia, Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Estados Unidos, Malasia, Vietnam, México, Canadá).

Ciertamente, el área del Pacífico es una zona prioritaria para nuestra proyección futura, pero el país ha desplegado un amplio espectro de negociaciones con sus socios comerciales en distintas partes del mundo. Esto es importante pues si solo hubiéramos tenido un tratado de libre comercio con un socio importante, más no con los otros, se hubieran podido generar efectos de desviación del comercio, cuando lo que se busca es la creación de comercio, abriendo oportunidades de acceso a la mayor cantidad de mercados externos.

Asimismo, la importancia de estos acuerdos es que abren oportunidades para las exportaciones, con carácter sostenible y superando esquemas transitorios, como eran los sistemas de preferencias comerciales de los que nos beneficiábamos con Estados Unidos y la Unión Europea. Por otro lado, los acuerdos comerciales actúan como una especie de ancla para una serie de reformas económicas importantes en el país que consolidan su política de apertura al mundo. También hay que tener en cuenta que disponer de estos acuerdos comerciales atrae inversiones hacia el país que deberían redundar a mediano y largo plazo en una ampliación y mejoramiento de su base exportadora.

Quisiéramos resaltar ahora algunos aspectos de la evolución del comercio exterior de Perú en la década pasada que nos parecen significativos, no solo por su gran dinamismo, sino también por los cambios que se han operado en la importancia relativa de los mercados de destino de las exportaciones, principalmente. Estados Unidos ha perdido el primer lugar en favor de China, que ocupa actualmente esa posición, lo cual se explica por la importancia de la exportación de materias primas a China durante la década. No obstante, al analizar las exportaciones no tradicionales de Perú, se verifica que el mercado norteamericano sigue siendo su principal destino (23% del total exportado en estos productos), de allí la importancia del TLC con Estados Unidos.

Significativamente, son los países sudamericanos, los que siguen en importancia como principales mercados de destino de las exportaciones no tradicionales de Perú, empezando por Venezuela (9% del valor exportado en estos productos en 2011), Colombia (8%), Ecuador y

⁸ Silva Martinot, José Luis. (Ministro de Comercio Exterior y Turismo). 2012. "Acuerdos Comerciales y Desarrollo del Comercio Exterior como Herramientas para el Crecimiento con Inclusión Social". Ginebra. 24 de octubre.

Chile (6% cada uno).⁹ Se verifica, entonces, que los países vecinos son de singular importancia al momento de proyectar la exportación no tradicional. A este respecto, algunos autores han postulado que la CAN se ha configurado como una plataforma para facilitar el desarrollo de exportaciones industriales con mayor valor agregado y sofisticación. El hecho de empezar exportando, primero a la CAN, permitiría a los países, proyectarse luego, a mercados más competitivos, como Estados Unidos y la Unión Europea. Este llamado “efecto plataforma” estaría permitiendo que el mercado andino se convierta en un espacio de perfeccionamiento y diversificación de nuestras exportaciones no tradicionales.¹⁰

Ello no significa, por supuesto, que no haya que renovar enfoques al respecto de la integración regional, pues luego de más de 40 años de existencia y muchos propósitos de “integración profunda” (para avanzar de la zona de libre comercio, hacia la unión aduanera y, luego, el mercado común), la realidad de la CAN dista mucho de haber alcanzado sus propósitos. Enfoques más pragmáticos son necesarios cuando las visiones o modelos económicos de los países no necesariamente coinciden, lo que implica redimensionar las aspiraciones a lo que es viable o posible de realizar. En el plano comercial, esto sería la zona de libre comercio.

En este sentido, la Alianza del Pacífico es un buen ejemplo de renovación de enfoques. Su importancia para Perú tiene que ver principalmente con el propósito de ganar grados de competitividad en la inserción económica en la Cuenca del Pacífico, el área dinámica del siglo XXI. Es decir, no es una mirada intrarregional (hacia los mercados que conforman la Alianza), sino una aproximación hacia terceros (proyección económica hacia el Pacífico). Por otro lado, no está sustentada en el concepto de vecindad, como la mayoría de los esquemas de integración latinoamericana, sino que acerca países con economías más abiertas y políticas económicas que se consideran más compatibles.¹¹

Finalmente, Perú tiene un reto que se pone de manifiesto al observar la composición sectorial de nuestras exportaciones no tradicionales. En 2011, dos tercios de las mismas proceden de los siguientes sectores: agropecuario (28%), textil (20%), químico (16%), pesquero (10%).¹² Aun cuando sería necesario profundizar el análisis identificando los principales productos y ramas industriales, en primera aproximación, es plausible indicar que la composición de nuestras exportaciones no tradicionales está ligada, en mayoría, a sectores de menor complejidad tecnológica.

Un análisis realizado a nivel sudamericano apunta en esta dirección. Si se dividen las exportaciones de productos no primarios de América del Sur por el nivel de intensidad tecnológica resulta que, en 2010, alrededor del 60% está compuesto por productos intensivos en recursos naturales y un 18% adicional por productos intensivos en trabajo.¹³ Por tanto, el desafío de escalar posiciones en la escala tecnológica y la innovación en materia de las exportaciones no tradicionales es un desafío, no solo peruano, sino sudamericano.

⁹ Fuente: SUNAT. Elaboración propia.

¹⁰ Zevallos, Héctor y Fernando Gonzáles Vigil. 2011. “Efecto Plataforma de la CAN en las Exportaciones Manufactureras de Perú y de Colombia a los Estados Unidos y la Unión Europea”. Lima: Universidad del Pacífico. Diciembre.

¹¹ García Belaunde, José Antonio. 2011. “Arquitectura de una Diplomacia para la Integración”. Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 2006-2011. Lima.

¹² Fuente: SUNAT y MINCETUR.

¹³ Caputi Lélis, Marcos Tadeu. (Coordinador de la Unidad de Inteligencia Comercial y Competitiva de la Agencia Brasileira de Promoción de Exportaciones e Inversiones - ApexBrasil). 2012. “Perspectivas Comerciales para América del Sur”, presentación realizada en el *Foro sobre Los Retos de la Promoción de Exportaciones en el Siglo XXI*. Lima: Universidad del Pacífico. Junio.

- **¿La importancia que Perú otorga a sus relaciones con Asia-Pacífico implica que ha disminuido la relevancia que le asigna a la relación comercial y estratégica con otros países de América Latina? ¿Y específicamente con los países de América del Sur?**

Definitivamente eso no es así. Como hemos visto, la política de apertura hacia el mundo implica tener opciones múltiples y, dentro de ese contexto, América Latina, y en particular América del Sur, es uno de los espacios de relacionamiento externo de importancia para Perú. Por otro lado, la Alianza del Pacífico, a la que ya nos hemos referido, es un buen ejemplo de la búsqueda de sinergias entre una estrategia de complementación y colaboración intrarregional y las relaciones con Asia-Pacífico.

Creemos también que la relación Perú-Brasil es un caso que pone en evidencia este enfoque, en el cual la importancia estratégica de la integración entre ambos países no solo reside en los mercados recíprocos y la relación de vecindad, sino también en la aspiración de ganar grados de competitividad en la proyección al Asia-Pacífico. En este caso, el tema está relacionado con la integración física sudamericana y, en particular, entre Perú y Brasil como actores principales en la parte central del subcontinente sudamericano.¹⁴ Volveremos sobre este tema más adelante.

Algunas cifras nos muestran la importancia de América Latina, y en particular de América del Sur, en las relaciones económicas internacionales de Perú. Un tercio de nuestras importaciones procede de América Latina y 18% de nuestras exportaciones se dirigen a esta zona. Dentro de esto, América del Sur es la parte más significativa, con una participación de 26%, por el lado de las importaciones y 15% como destino de las exportaciones, según datos del 2011. Una visión a nivel de países individuales permite hacer aparecer los socios realmente importantes.

Chile se ha mantenido como el principal destino de las exportaciones de Perú en América del Sur a lo largo de la década, alcanzando el 29% del total sudamericano en 2011, Brasil y Colombia ocupan el segundo y tercer lugar. Por el lado de las importaciones, Brasil se ha convertido en nuestro principal proveedor sudamericano (25% del total regional en 2011), duplicando su participación con respecto al 2001.¹⁵ En materia del *stock* de la IED en Perú, nuevamente encontramos a estos tres países, entre los socios económicos más relevantes. Así, el *ranking* de los siete primeros inversores en Perú, como porcentaje del total del *stock* de la IED al 2011, es: España y Reino Unido en el primer lugar, con 20% cada uno; Estados Unidos en el segundo lugar, con 14%; Países Bajos en el tercer lugar, con 7%, y siguen los tres países sudamericanos mencionados: Chile (6%), Colombia y Brasil (5% cada uno).¹⁶

Se está tejiendo entonces una malla de relaciones de comercio e inversión con Chile, Colombia y Brasil que convendrá seguir analizando en el futuro. Un complemento interesante sería observar como se ha comportado la IED de Perú en estos países. Obviamente, hay otros socios comerciales relevantes para Perú en América del Sur (Venezuela, por el lado de las exportaciones; Argentina, por el lado de las importaciones y Ecuador, en ambos flujos).

¹⁴ Santa Gadea, Rosario (Editora). 2012. *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*. Lima: BID/CEPEI/Universidad del Pacífico. Marzo.

¹⁵ Fuente: SUNAT. Elaboración propia, en: Santa Gadea, Rosario. 2012. "Integración Física entre Brasil y Perú: Balance de una Década y Repercusiones para el Desarrollo Regional y las Relaciones Recíprocas", paper presentado en la *Conferencia sobre Regional Reactions to the Rise of Brazil. Latin America and the Shifting Sands of Global Power*. Canberra: Australian National Centre for Latin American Studies (ANCLAS), The Australian National University (ANU). Septiembre.

¹⁶ Fuente: Proinversión. Elaboración propia, en Santa Gadea, *op.cit.* Septiembre de 2012.

En el plano político, cabe mencionar también que Perú se ha involucrado activamente en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la cual es actualmente la Presidencia *Pro Tempore*. La “alianza estratégica” entre Perú y Brasil, que se ha venido forjando desde 2003, y quedó plasmada en la Declaración Presidencial de dicho año, tuvo un rol significativo en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en 2004, en la ciudad del Cusco, la cual evolucionó posteriormente hacia el establecimiento de la UNASUR, en Brasilia, en 2008.

● **¿Cuál es la importancia de la integración física sudamericana? ¿Cuáles son los proyectos de integración física actualmente en curso que, en su opinión, adquieren una dimensión e impacto estratégico de mayor relevancia para Perú?**

La importancia de la integración física sudamericana debe verse tanto por su repercusión interna como por su impacto en la inserción de América del Sur en la globalización.

En cuanto a lo primero, el objetivo de lograr la inclusión social en nuestros países pasa por dar condiciones de viabilidad a las regiones interiores de América del Sur, donde se localiza la mayor pobreza, y la integración física contribuye ciertamente a ello. No se trata sólo de integración fronteriza sino de regiones más amplias.

En el caso de las conexiones viales de Perú con Brasil que estamos construyendo, la visión estratégica que las sustenta, compatibiliza con la idea de construir macrorregiones en Perú, de carácter geográfico “transversal”, viables económicamente por su salida al Pacífico y por su vinculación con Brasil. En este enfoque, el fin no es el comercio *per se*, sino el desarrollo. En efecto, las zonas alto andinas y amazónicas, del “otro lado” de los Andes, son las de menor desarrollo relativo en Perú. Se trata de vincular estas zonas a la dinámica nacional, a la salida al Pacífico y al resto del continente (en particular, Brasil). Este enfoque no compite con insertarlas en la globalización, más bien es un camino hacia ello.

De esta forma, los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) que se han trabajado en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), desde la década pasada, no sólo son espacios de integración en el ámbito sudamericano, sino que actúan también, o tal vez fundamentalmente, como instrumentos de *integración nacional* para Perú. Por ello, el tema de la integración física sudamericana conduce, finalmente, a *manejar la infraestructura en el marco de una planificación territorial del desarrollo*.¹⁷

Por otro lado, el tema de la integración física sudamericana se ha trabajado en Perú partiendo de la hipótesis de que el país tiene la posibilidad de ganar competitividad en su propia proyección al Pacífico, gracias a las posibilidades de conectividad que brinda su integración física con Brasil. En cuanto a esta segunda dimensión, es importante evaluar, de una manera realista, la posibilidad de que efectivamente Perú se convierta en una plataforma de tránsito para la salida de la carga que Brasil envía al (y recibe del) Asia y definir, a partir de allí, que falta por hacer para que ello suceda, más allá de la construcción de la infraestructura necesaria.

En ese sentido, hay algunos trabajos recientes que han hecho mediciones con respecto a la Carretera Interoceánica (IIRSA Sur) que ha construido Perú para conectarse con Brasil. Similares estimaciones se han hecho también, aunque con carácter más preliminar, con respecto al Eje del Amazonas (IIRSA Norte) que busca una conexión multimodal con la zona franca de Manaus,

¹⁷ Farromeque, Rafael. 2012. “Costos Logísticos y Desarrollo de Plataformas Logísticas en los Ejes IIRSA”, en: Santa Gadea, *op.cit.* Marzo.

en Brasil. Los resultados preliminares indican que, *en las condiciones actuales*, la ruta por el Pacífico hacia el Asia, desde Porto Velho en Brasil, sería US\$ 34 por tonelada más barata que la ruta por el Atlántico, aunque el tiempo que tomaría, a través del puerto de Matarani, en el sur de Perú, sería 11,5 días mayor. Por el Norte, al comparar los fletes por contenedor de 20 pies, la diferencia sería de US\$ 200 y 9 días a favor de la ruta por el Pacífico, desde Manaus en Brasil, a través del puerto de Paita, en el norte de Perú, con respecto a la ruta tradicional por el Atlántico (pero falta agregar el costo logístico del tramo terrestre-fluvial entre Manaus y Paita que podría contrarrestar esta diferencia).¹⁸

La conclusión es que no son diferencias muy significativas como para inducir un cambio, en el corto plazo, de la ruta tradicional de salida de Brasil hacia Asia, a favor de la ruta del Pacífico. La causa principal está en la diferencia de conectividad de los servicios de línea marítima de las costas Atlántica y Pacífica de América del Sur. La conectividad es mucho mayor en los puertos del Atlántico que en los puertos del Pacífico. Por tanto, hay que trabajar mucho el tema logístico, especialmente para la proyección al Pacífico. En materia de costos logísticos, América Latina está muy por encima del promedio mundial.

En suma, la integración física es esencial en los esfuerzos por mejorar los elementos que hacen a la competitividad de las economías sudamericanas pues hay una relación directa entre competitividad y calidad de la infraestructura, pero no sólo hay que considerar este aspecto: aquí se abre el campo de la facilitación del comercio, la promoción y el clima de las inversiones, el desarrollo de servicios y plataformas logísticas, la modernización de los puertos y aeropuertos, buscando el establecimiento de *hubs* regionales, la diversificación de exportaciones, el impulso al establecimiento de cadenas productivas para que el intercambio regional no sea sólo de bienes finales, entre otros. En suma, trabajar la competitividad con un enfoque sistémico.

Hay bases suficientes como para pensar que las relaciones Perú-Brasil seguirán expandiéndose y tienen asideros sólidos para perdurar en el tiempo. Pero Perú tiene también que seguir desplegando, con proyección y firmeza, sus estrategias de penetración descentralizada del mercado brasileño, buscando al mismo tiempo que se reduzcan las barreras no arancelarias que aún persisten en este mercado. En paralelo, se requiere seguir trabajando para incrementar la competitividad logística hacia la Cuenca del Pacífico, poniendo en valor su ubicación geográfica central en América del Sur a través de, entre otros, la integración física con Brasil.

Las conexiones transversales Perú-Brasil que corresponden a las denominadas IIRSA Norte, IIRSA Centro e IIRSA Sur afirman una lógica de interconexión continental Este-Oeste del espacio sudamericano. La inversión estimada en estas conexiones asciende preliminarmente a unos US\$ 5.500 millones para el caso de Perú, incluyendo carreteras, puertos marítimos y fluviales, centros logísticos e hidrovías. Los principales proyectos están en curso.

¹⁸ Barceló, Marcel. 2012. "Conectividad de América del Sur con Asia-Pacífico y Potencial Competitivo de las Rutas Interoceánicas", en: Santa Gadea, *op.cit.* Marzo.

÷	6	6	β	0	∞	9	>	6	2	9
6	0	0	3	6	7	4	1	5	\$	6
4	5	1	4	%	3	β	5	1	7	>
8	∞	6	0	6	0	0	6	9	7	1
0	6	0	5	1	α	2	<	±	5	5

E S T A D Í S T I C A S

>	3	×	+	8	6	9	9	9	1	6
9	1	2	9	2	4	6	1	1	>	<
1	9	0	7	±	9	0	6	7	0	9
9	£	0	0	4	4	Σ	∞	8	9	1
0	6	8	3	=	9	8	6	0	6	6
1	7	6	0	1	0	9	5	Σ	÷	∞
Σ	0	3	<	\$	6	×	2	4	0	6
4	\$	2	7	5	3	1	3	1	1	5

EL COMERCIO DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA

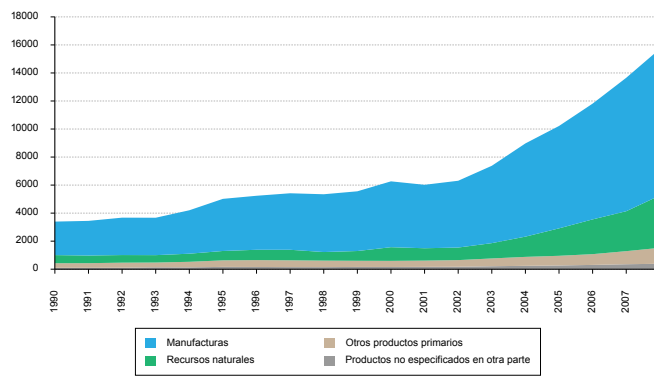
INDICADORES SELECCIONADOS

El Gráfico 1 muestra que las exportaciones totales de mercancías aumentaron de US\$ 5,3 a US\$ 15,7 mil millones entre 1990 y 2008, con un crecimiento medio anual del 12%. Las exportaciones de recursos naturales aumentaron en un promedio del 20% durante el período, mientras que las manufacturas tuvieron un crecimiento medio anual del 10%. A pesar del fuerte aumento del comercio de recursos naturales durante el período analizado, el grueso de las exportaciones mundiales de mercancías seguía correspondiendo en 2008 a las manufacturas (66,5%).

Gráfico 1

EXPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS POR PRODUCTOS, 1990-2008

En miles de millones de US\$



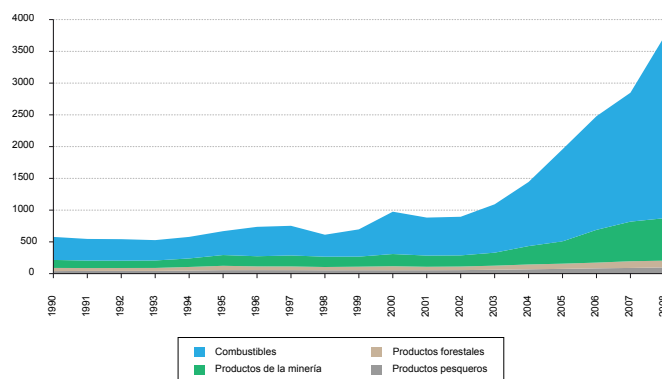
Nota: cabe aclarar que el Informe de Comercio Mundial 2010 de la OMC define a los recursos naturales como "materiales existentes en el entorno natural escasos y económicamente útiles en la producción o el consumo, ya sea en estado bruto o tras haber sido sometidos a un mínimo proceso de elaboración". Los principales grupos de productos que el informe considera como recursos naturales en los datos sobre comercio son: pesca, productos forestales, combustibles, menas y otros minerales, y metales no ferrosos. Los productos agrícolas no son considerados en este caso como recursos naturales por dos razones principales: para producirlos se tiene que utilizar como insumos otros recursos naturales, particularmente la tierra y el agua, pero también distintos tipos de abonos; y además porque los productos agrícolas no se extraen del medio natural sino que se cultivan.

Fuente: Informe de Comercio Mundial 2010, OMC.

El **Gráfico 2** muestra el valor, en dólares, de las exportaciones mundiales de recursos naturales entre 1990 y 2008. El mismo se multiplicó más de seis veces durante el período pasando de US\$ 613 millones a US\$ 3,7 mil millones, gracias en parte al continuado aumento de los precios de los productos primarios.

Gráfico 2

EXPORTACIONES MUNDIALES DE RECURSOS NATURALES POR PRODUCTOS, 1990-2008

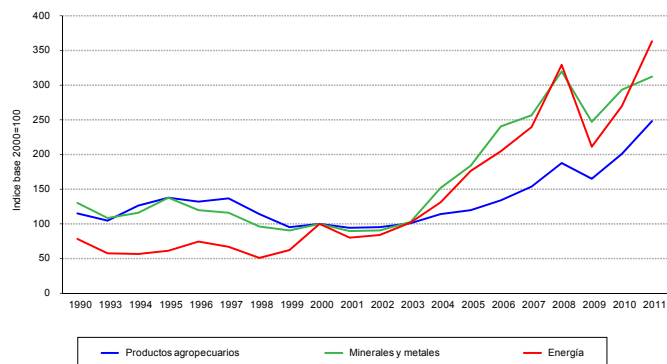


Fuente: Informe de Comercio Mundial 2010, OMC.

El **Gráfico 3** permite apreciar el fuerte aumento en el precio de los commodities desde 2003 en adelante. Luego de un período de relativa estabilidad durante la década de 1990, los precios de los productos agropecuarios, minerales y metales, y energía experimentaron un fuerte incremento desde 2003 hasta la crisis financiera mundial de 2008-2009. Posteriormente, luego de una brusca caída en 2009, comienza la recuperación observándose en 2011 precios máximos para la energía y los productos agropecuarios.

Gráfico 3

EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS, 1990-2011



Fuente: CEPAL.

El Cuadro 1 evidencia cómo la desigual distribución de los recursos naturales entre los países hace que la estructura de las exportaciones sea muy diferente de una a otra región. En algunas regiones (Oriente Medio, África, la Comunidad de Estados Independientes - CEI), los recursos representan una proporción considerable de las exportaciones de mercancías, y en otras (Asia, Europa y América del Norte) las exportaciones están más diversificadas. América del Sur y Central son un caso intermedio, pues los recursos naturales son un elemento importante, pero no dominante, en las exportaciones de mercancías, si bien hay diferencias entre ambas regiones.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE RECURSOS NATURALES POR REGIÓN, 2008

	Valor	Participación en las exportaciones totales de mercancías
Total mundial	3855,4	25
Medio Oriente	758,7	74
África	406	73
Comunidad de Estados Independientes (CEI) ^{a/}	489,7	70
América del Sur y Central	281,3	47
América del Norte	397,8	20
Asia	630,4	14
Europa	891,5	14

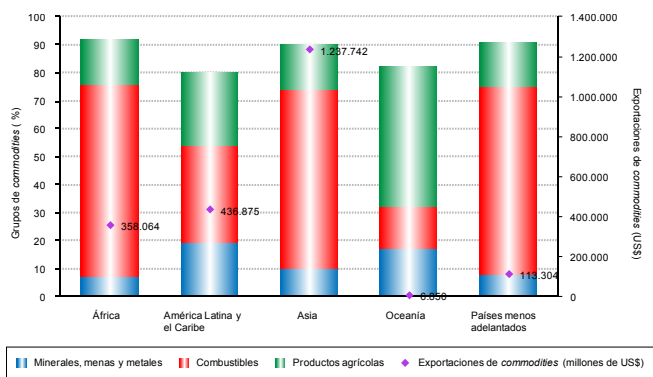
Notas: en este cuadro se utiliza la definición amplia de recursos naturales, en la que se incluyen todas las materias primas agrícolas y no sólo los productos forestales. ^{a/} La Comunidad de Estados Independientes (CEI) comprende Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Moldova, República Kirguisa, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

Fuente: Informe de Comercio Mundial 2010, OMC.

El Gráfico 4 muestra las exportaciones de recursos naturales por regiones según los distintos tipos de bienes primarios. En 2009-2010 los combustibles fueron el principal componente de las exportaciones de recursos naturales en todas las regiones analizadas, con excepción de Oceanía. En América Latina y el Caribe (ALC) las exportaciones totales de commodities fueron de US\$ 436.875 millones, donde los combustibles tuvieron una participación del 35%, las exportaciones de metales y minerales del 26% y los productos agrícolas del 19%.

Gráfico 4

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE COMMODITIES POR REGIÓN, PROMEDIO 2009-2010



Nota: los porcentajes no suman 100 por discrepancias estadísticas.

Fuente: The State of Commodity Dependence 2012, UNCTAD.

La concentración de exportaciones se mide a través del Índice Herfindahl-Hirschmann. Este índice es un medidor que varía entre 0 y 1 donde los valores elevados corresponden a una mayor concentración (Cuadro 2).

Cuadro 2

EXPORTACIONES DE BIENES PRIMARIOS EN MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y DEL SUR E ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR PAÍSES

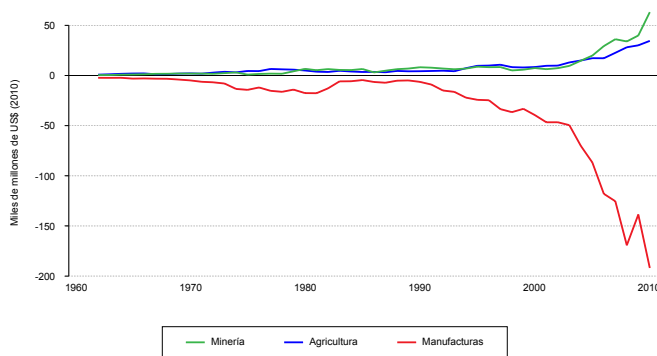
	Exportaciones de bienes primarios, 2009-2010 (en millones de US\$)	Exportaciones de bienes primarios, 2009-2010 (% del total de exportaciones de bienes)	Exportaciones de bienes primarios, 2009-2010 (% del PIB)	Índice de concentración de las exportaciones	
				2000	2010
México	65674	25	7	0,1370	0,1483
América Central					
Belize	190	76	14	0,3678	0,4167
Costa Rica	2473	29	8	0,2702	0,3499
El Salvador	1188	29	6	0,2116	0,2204
Guatemala	4621	59	12	0,1842	0,1441
Honduras	2466	47	16	0,2927	0,2245
Nicaragua	1037	64	16	0,2511	0,1957
Panamá	1009	9	4	0,2547	0,1863
América del Sur					
Argentina	40966	67	12	0,1370	0,1458
Bolivia	5289	93	29	0,1908	0,4136
Brasil	109276	63	6	0,0881	0,1526
Chile	54756	89	30	0,2886	0,3976
Colombia	27542	76	11	0,2946	0,3413
Ecuador	14185	91	23	0,4501	0,492
Guyana	813	94	38	0,3566	0,3678
Paraguay	3439	89	21	0,3298	0,3904
Perú	27361	89	19	0,2262	0,2783
Surinam	1345	96	43	0,5297	0,5017
Uruguay	4461	74	12	0,1705	0,2004
Venezuela	54944	91	15	0,6054	0,6315

Fuente: The State of Commodity Dependence 2012, UNCTAD.

El Gráfico 5 presenta el comercio neto entre ALC y Asia por categoría de productos. El crecimiento exponencial del comercio bilateral se explica debido al creciente excedente de Asia en el sector manufacturero y al creciente excedente de ALC en los sectores agrícola y minero.

Gráfico 5

COMERCIO NETO ENTRE ASIA PACÍFICO Y ALC, POR CATEGORÍA DE PRODUCTO, 1962-2010

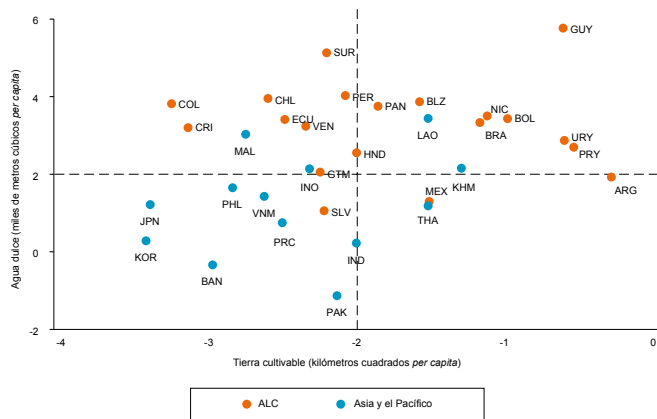


Fuente: Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, BID.

El Gráfico 6 indica el inventario per capita de tierra y agua en ambas regiones, recursos fundamentales para el sector agrícola. Mientras que las economías más grandes y más dinámicas de Asia están situadas en un cuadrante con poca agua y tierra, muchos países de ALC están situados en el cuadrante "perfecto" (con abundante agua y tierra) o sólo afrontan una de estas restricciones (tierra).

Gráfico 6

RECURSOS NATURALES PER CAPITA SELECCIONADOS DE ASIA Y EL PACÍFICO Y ALC



Fuente: Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, BID.

Cuadro 3**ÁREA TOTAL Y ÁREA EN AGRICULTURA POR PAÍSES**

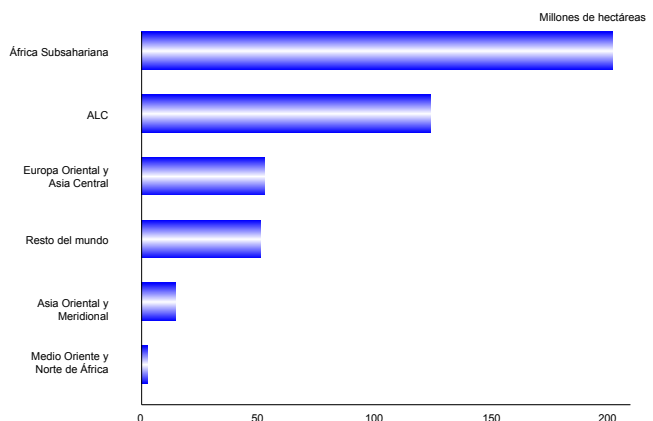
	Área total (km²), 2009	Área en agricultura (% del área total), 2009
México	1964380	52
América Central		
Belize	22970	7
Costa Rica	51100	35
El Salvador	21040	73
Guatemala	108890	40
Honduras	112490	28
Nicaragua	130370	39
Panamá	75420	30
América del Sur		
Argentina	2780400	51
Bolivia	1098580	34
Brasil	8514880	31
Chile	756100	21
Colombia	1141750	37
Ecuador	256370	29
Guyana	214970	8
Paraguay	406750	51
Perú	1.28522	17
Surinam	163820	-
Uruguay	176220	84
Venezuela	912050	23

Fuente: *The State of Commodity Dependence 2012*, UNCTAD.

El Gráfico 7 toma en cuenta la tierra disponible para la expansión poniendo así de relieve la enorme brecha que existe entre ALC y Asia Oriental y Meridional, donde se están registrando las tasas más rápidas de crecimiento.

Gráfico 7

DISPONIBILIDAD POTENCIAL DE TIERRA NO CULTIVADA



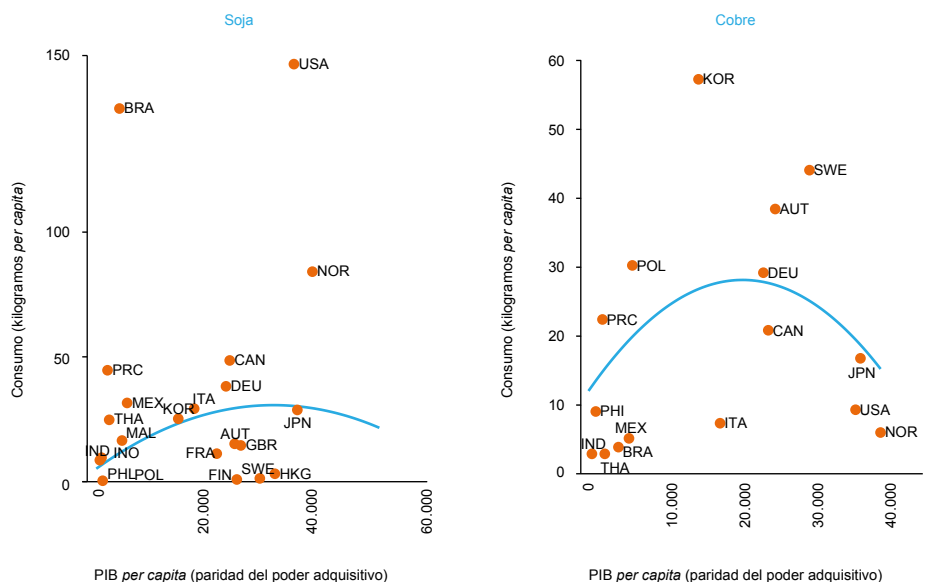
Nota: las tierras no cultivadas son áreas con gran potencial agrícola y ecológico, con una densidad de población inferior a 25 personas por kilómetro cuadrado.

Fuente: Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, BID.

En el Gráfico 8 se describe la relación entre el ingreso y el consumo per capita de dos principales productos básicos exportados por ALC a Asia: cobre y soja. Como se indica en el gráfico, ciertas economías, como la República Popular China e India, demorarán décadas en alcanzar el punto crítico. Hasta que se alcance ese punto crítico, las grandes economías emergentes de Asia seguirán absorbiendo un creciente volumen de productos básicos, a saber: un volumen muy superior al que podría calcularse si se toma en cuenta el puro crecimiento del producto interno bruto (PIB).

Gráfico 8

CONSUMO DE COBRE Y SOJA PER CAPITA



Fuente: Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, BID.

En el Cuadro 4 se indican los aranceles medios sobre las importaciones en Asia y América Latina. Se utilizan las exportaciones mundiales de cada región como ponderación para calcular los efectos del proteccionismo sobre los actuales flujos bilaterales de comercio. Es evidente que la agricultura, uno de los sectores más dinámicos y promisorios de esta relación, es el más protegido, sobre todo en Asia Meridional. El sector de manufacturas también afronta fuertes obstáculos, especialmente por el lado de ALC, aunque los aranceles no son tan elevados como el sector agrícola. En este sentido, uno de las distorsiones más perversas de esta relación es el llamado “escalonamiento arancelario”, donde los aranceles son directamente proporcionales al nivel de procesamiento de los productos.

Cuadro 4

ARANCELES PROMEDIO DE IMPORTACIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERREGIONAL, ECONOMÍAS SELECCIONADAS, 2009

En %

Aranceles asiáticos sobre importaciones de ALC									
Sector	ASEAN			Asia Oriental			Asia Meridional		
	Caribe	América Central	América del Sur	Caribe	América Central	América del Sur	Caribe	América Central	América del Sur
Minería	0,3	2	1,2	0,5	2,2	1	7,7	4,4	3,7
Agricultura	17,4	12,7	6,8	16	9,7	8,8	37,6	55,1	21,4
Manufacturas	5,1	8,3	7,1	4,8	6	4,9	11,1	16,6	12,8
Aranceles latinoamericanos sobre importaciones de Asia									
Sector	Caribe			América Central			América del Sur		
	ASEAN	Asia Oriental	Asia Meridional	ASEAN	Asia Oriental	Asia Meridional	ASEAN	Asia Oriental	Asia Meridional
Minería	7,5	4,7	6,4	4,1	5,2	4	5,8	5,6	4,3
Agricultura	15,9	13,4	16,5	10,5	12,6	14,4	11	11,2	14,2
Manufacturas	10,2	11,3	16,8	5,9	7,4	9,8	8	10,8	15,2

Nota: los aranceles promedio se calculan primero a nivel de país, ponderados por las exportaciones mundiales de sus socios. Las cifras subregionales son promedios simples de países.

Fuente: Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, BID.

PUBLICACIÓN DE INTERÉS

(Sólo en inglés)



This report presents an analysis of recent trade and integration developments in Latin America and the Caribbean (LAC). It draws on databases developed by the Integration and Trade Sector of the Inter-American Development Bank (IDB) available through the IDB Information System on Trade and Integration. Section 1 provides a statistical overview of trade performance and trade policies in LAC, with a focus on the recent developments since the financial crisis. It concludes that in 2011 LAC's exports made a significant recovery to exceed pre-crisis levels, reaching over \$1 trillion, but with varying results across countries. Overall export growth is expected to moderate significantly in 2012 as a consequence of the recession in some Euro Zone countries, the lack of dynamism in the external demand of the United States, and a moderation of growth in China. Section 2 provides country profiles summarizing the latest developments in the trade performance of each of the 26 IDB borrowing members. Section 3 contains Free Trade Agreement profiles summarizing selected trade and integration agreements in force among LAC countries and their trading partners. Section 4 is an appendix that includes definitions, sources, metadata, and methodological notes. The annex provides detailed country tables with time series data at a disaggregated level.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2012. *Trade and Integration Monitor 2012: Trade Performance and Policies after the Crisis*. Washington, DC: BID. Septiembre.

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE INTEGRACIÓN Y COMERCIO: INTradeBID

Un portal que compila información sobre la integración y comercio de América Latina y el Caribe, desarrollado por el Sector de Integración y Comercio. Este sistema incluye datos completos sobre los acuerdos comerciales, estadísticas detalladas de importaciones y exportaciones, e indicadores que miden la estructura y el desempeño del comercio. El alcance y nivel de detalle de sus bases de datos hacen a INTradeBID un recurso único para la región.

Entre otros módulos, INTradeBID dispone de las siguientes bases de datos:

- *Reglas de Origen, desgravación arancelaria y niveles de preferencia arancelaria* incorporados en los acuerdos comerciales, incluyendo una serie de herramientas de análisis y consulta.
- *Instrumentos Jurídicos de Integración (IJI)*, una compilación de textos normativos, comentarios y seguimiento de los compromisos jurídicos que conforman los procesos de integración de América Latina y el Caribe.
- *DATAINTAL*, una base de datos de comercio de mercancías con alto grado de desagregación que presenta una serie homogénea sobre el comercio del hemisferio que se inicia en 1992 y comprende 32 países (América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá).

La gestión de INTradeBID involucra a un equipo del Sector de Integración y Comercio, del cual el INTAL forma parte.

NOTAS Y COMENTARIOS

Exportación por Envíos Postales: Tres niveles de análisis

Publicación en español e inglés

VANINA MESSERE

MBA con Orientación en Dirección Estratégica de la Universidad de Barcelona (España) y la Universidad de Belgrano (Argentina). Licenciada en Administración de Empresas de la Universidad de Morón (Argentina). Diploma de Honor. Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) en temas de diseño, gestión y supervisión de proyectos regionales de integración física, energías renovables y eficiencia energética. Ha sido responsable del proyecto en cuestión en la Coordinación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) del BID, Washington DC, Estados Unidos.

BRANDI, JUAN PEDRO. 2012. "Exportación por Envíos Postales: Tres niveles de Análisis", en: *Revista Integración & Comercio*, 16(34): 17-24. Buenos Aires: BID-INTAL. Enero-Junio.

El proyecto "Exportaciones por Envíos Postales para MIPyMEs" se ha constituido en una novedosa herramienta para la promoción de exportaciones y de exportadores, señala Juan Pedro Brandi en el artículo de la referencia.

Si bien el objetivo de dicho documento no es evaluar el éxito o fracaso del proyecto, sino conceptualizarlo como un instrumento innovador en el ámbito del comercio exterior, resulta imposible apartarse de los resultados para comprobar su impacto. De hecho, Brandi nos presenta algunos indicadores al año 2008,

que si los actualizamos a fechas recientes, refuerzan aún más la idea central del artículo y avalan, en gran parte, los tres niveles de análisis propuestos por el autor. Veamos algunos ejemplos, mirados a la luz de la madurez del proyecto en cada caso y de las características demográficas y geográficas de cada país (*Cuadro 1*).

Con estos datos a la vista, me concentraré ahora en algunas consideraciones especiales respecto a cada enfoque de análisis propuesto por Brandi.

Cuadro 1

	Brasil	Perú	Uruguay ^{a/ c/}	Colombia ^{a/ c/}	Ecuador ^{a/ c/}
Fecha de lanzamiento	Noviembre 2000	Julio 2007	Marzo 2009	Diciembre 2009	Octubre 2011
Total exportado desde lanzamiento (US\$)	1.791.649.780 (a julio 2012)	8.831.816 (a marzo 2012)	206.373	668.050	500.000
N° de envíos	1.737.069 (a julio 2012)	25.212 (a marzo 2012)	900	1.236 (a julio 2012)	3.000
N° de países destino ^{b/}	202 (2011)	116	46	61	61
Destinos principales	Estados Unidos, Argentina, Chile, México, Alemania (2011)	Estados Unidos, Australia, Gran Bretaña, Canadá, Francia	Europa, Estados Unidos, MERCOSUR, Chile	Estados Unidos, México, Chile, Costa Rica, Panamá	Estados Unidos, Canadá
Productos principales	Piezas de vehículos; interruptores, conectores eléctricos; otras obras de caucho; tornillos otros artefactos de hierro; partes y accesorios de vehículos (2011)	Bisutería; productos naturales; prendas de vestir; joyería; insectos disecados	Artesanías; prendas de lana e hilados; libros; piedras amatistas	Prendas de vestir; fajas quirúrgicas; moldeadoras y productos biológicos y naturales	Sombreros de paja toquilla; chifles; artículos de cuero; bisutería en tagua
N° de empresas que han utilizado el servicio	Cerca de 25.000	1.904 (a diciembre 2011)	50	314	108
Cobertura (N° de oficinas del correo con el servicio/ N° total de oficinas)	12.132/12.132	56 / 166	43/64	200/200	70/70 ^{d/}

Notas: a/ Valores aproximados. b/ El servicio se encuentra disponible para el envío de productos a 200 países destino aproximadamente. c/ Datos a mediados de 2012. d/ Oficinas propias de Correos de Ecuador.

Fuente: Ministerio de Comunicaciones de Brasil, PROMPERU, Correo del Uruguay, Dirección Nacional de Planeación de Colombia, Ministerio de Industrias y Productividad de Ecuador.

En relación al primer nivel, el aspecto internacional, efectivamente el proyecto abarata los costos de “descubrimiento” como indica el autor, especialmente en los casos de primeras experiencias exportadoras debido a la sencillez y bajo costo del servicio que repercute en los costos de exportación para una empresa y en las necesidades de infraestructura y/o logística requeridas normalmente para este proceso. A título ilustrativo se puede citar un caso donde los costos administrativos se han reducido desde el 16% hasta el 1% del valor de la mercadería gracias al uso del Exporta Fácil; en otro, por ejemplo, un trámite de exportación que demoraba 5 horas en forma presencial ahora puede hacerse en 15 minutos y en línea. Por otro lado, el servicio posibilita exportar en cantidades reducidas sin necesidad de llenar un contenedor, obstáculo que era habitual para los pequeños exportadores.

Por lo tanto, el Exporta Fácil permite que empresas, sobre todo pequeñas y medianas, que ni podían pensar en exportar por las barreras burocráticas y de costos que enfrentaban, hoy asuman el reto de hacerlo ya no vivido como una experiencia tediosa, sino como una oportunidad de apertura que sin dudar mejorará su capacidad competitiva, con las implicancias que ello acarrea para el patrón de especialización de cada uno de los países. En este sentido, cabe destacar a modo de ejemplo, que en Perú el 85% de las empresas que utilizan el servicio exportan por primera vez, tendencia que se repite en los restantes países y que corrobora esta parte del análisis.

Sin embargo, el hecho que el proyecto, en el año 2004, haya sido seleccionado por los 12 gobiernos suramericanos miembros de la Iniciativa para la

Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) como uno de los 31 proyectos estratégicos, no garantiza que se vaya a implementar en dichos países generando igualdad de condiciones para todos los productores como señala el autor.

La experiencia nos ha demostrado que su implementación dependerá, en primer lugar, del interés de los gobiernos en adoptarlo como un proyecto país y no de una entidad en particular. En segundo lugar, pero no menos importante, se deben considerar las condiciones mínimas para su implantación en cada uno de los países teniendo en cuenta factores de mercado (oferta y demanda), institucionales, normativos, y financieros que actúan, en muchos casos, como limitante para su expansión y que ponen de manifiesto las razones por la cuales se está progresando en función de las necesidades y circunstancias que se van presentando.

Hasta el momento, además de los cinco países suramericanos indicados en el [Cuadro 1](#) que cuentan con el servicio en marcha, se han hecho trabajos para el desarrollo del proyecto con distinto grado de avance en otros cuatro.

Un dato relevante a destacar es que en noviembre de 2011, los países miembros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) perteneciente a UNASUR y en el cual IIRSA es su foro técnico, han decidido modificar el nombre del proyecto de “Exportaciones por Envíos Postales para MIPyMEs” por “Integración Comercial por Envíos Postales para MIPyMEs” de manera de poder contemplar los dos flujos de comercio exterior de los países de la región. Por otro lado, también, han incorporado el Proyecto en su Plan de Acción Estratégico 2012-2022, lo que revela la predisposición de seguir avanzando en la materia.

Resulta importante mencionar que la incorporación del proyecto en la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) de IIRSA le ha dado una visibilidad tal que en la actualidad le está permitiendo trascender más allá del subcontinente suramericano. Tal es así, que el tema dio lugar a un acuerdo de cooperación entre Brasil (país donde se ha originado Exporta Fácil) y la Unión Postal Universal (UPU) para desarrollar una metodología que permita la difusión del proyecto en países de otras regiones del mundo. De hecho, varios países, en diferentes continentes, ya han manifestado su intención de implementarlo.

Aquí vale la pena recordar que hasta el momento, la cooperación horizontal entre países (presencial y a distancia) ha sido clave para la transferencia de conocimientos y experiencias en la adaptación del modelo a sus propias realidades locales. No obstante, si bien la oferta de técnicos especialistas en la materia va aumentando a medida que se implementa en nuevos países, aún sigue siendo acotada. Por lo tanto, el desarrollo de esta metodología permitirá multiplicar la capacidad de expansión del proyecto superando así la limitación de recursos humanos capacitados.

En síntesis, la ampliación del Exporta Fácil a otros países interesados generará un círculo virtuoso para fortalecer la cadena de valor no sólo en lo que respecta a la logística de salida sino también en la logística de entrada, estimulando de esta manera la integración comercial en sus dos sentidos vía la infraestructura postal.

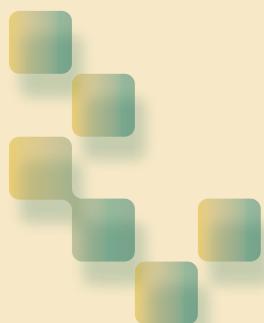
En relación al segundo nivel de análisis propuesto por Brandi, el aspecto regional, tampoco quedan dudas, por los indicadores expuestos, acerca del grado de cobertura (capilaridad) reflejado en el nivel de penetración de la red postal que llega incluso a zonas remotas de cada uno de los países. Mediante esta característica del proyecto, queda desmitificado así el concepto que sólo pueden exportar quienes se encuentren en zonas no periféricas.

Como puede desprenderse, el Exporta Fácil actúa con un “efecto dominó”, que moviliza variables quizás con un impacto a nivel nacional, a nivel operador postal y a nivel empresario MIPyME más importante que la contribución a la balanza comercial. Se trata, por ejemplo, del desarrollo social y económico en las regiones en las que esas MIPyMEs exportadoras están inmersas. Y es aquí donde llegamos al tercer nivel de análisis propuesto por Brandi, la empresa. La alternativa de vender sus productos en el mercado internacional exige capacitación por parte de la organización, aumento del valor agregado de la producción, evolución educacional de sus empleados, genera puestos de trabajo e ingresos para la población local, fomenta la consolidación de una cultura exportadora, el acceso a internet y la disminución de la brecha digital y favorece la formalización de empresas, entre otros. De esta manera, se incentiva el desarrollo de toda la comunidad. A estos beneficios se añaden los resultados, que la implantación colectiva de un proyecto de exportaciones desarrollado como

parte de la infraestructura postal de cada país puede proporcionar al sector postal regional.

En suma, este proyecto es muy rico para ser analizado desde varias aristas. No debe perderse de vista que implica una política de gobierno que actúa en lo operativo y en lo normativo. El esfuerzo mayor no es financiero, sino que está dado por la suma de una firme voluntad de los gobiernos y de la capacidad institucional para articular regulaciones,

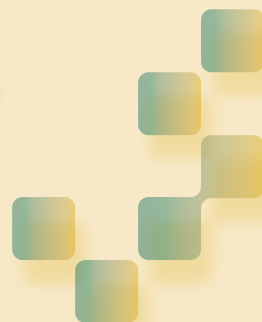
procedimientos e intereses de los diferentes actores involucrados en el proceso. A esta altura, el proyecto ya ha demostrado sus numerosas bondades y también sus limitaciones. Por ello, aprovechando los logros alcanzados, los obstáculos identificados y las lecciones aprendidas, el desafío radica en continuar difundiendo, ampliando y capitalizando esta experiencia novedosa para fomentar el acceso a los mercados internacionales de los pequeños y medianos empresarios de cada uno de nuestros países. ♦



Reseñas

de

libros y artículos



RELACIONES ECONÓMICAS Y COMERCIALES ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA

Publicaciones sólo en español

GALA GÓMEZ MINUJÍN

Master en Administración Pública de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Actualmente trabaja como consultora en el BID-INTAL.

BITTENCOURT GUSTAVO (COORD.). 2012. *El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*. Serie Red MERCOSUR N° 20. Montevideo: Red MERCOSUR. Febrero.

ROSALES, OSVALDO Y MIKIO KUWAYAMA. 2012. *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). 2012. *Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económica mundial*. Caracas: SELA. Septiembre.

La importancia creciente de China en el contexto mundial y particularmente en América Latina ha motivado la publicación de interesantes documentos que analizan las relaciones económicas y comerciales entre ambos. En particular, dos fenómenos interconectados han llevado a plantearse la necesidad de repensar los vínculos Sur-Sur. Por un lado, el fuerte impacto de la crisis económica mundial en las economías industrializadas y la noción de que éstas experimentarán en los próximos años menores tasas de crecimiento y mayor desempleo. Por otro, el rápido y sostenido crecimiento económico de muchas economías en desarrollo, y en especial, el rol de China como principal motor del crecimiento mundial durante la crisis. Frente a ello, los tres documentos aquí reseñados tienen por objetivo reflexionar sobre cómo deben posicionarse los países de América Latina y el

Caribe (ALC) frente a una nueva estructura económica mundial, donde China ha emergido como un actor preponderante. Los trabajos analizan el impacto de China sobre el comercio y la inversión de los países de la región, y plantean estrategias a seguir para aprovechar al máximo las oportunidades que se presentan y hacer frente a los nuevos desafíos.

Como punto de partida, los trabajos aquí reseñados examinan el creciente peso de China en la economía internacional durante las últimas tres décadas. En especial analizan cómo su robusto desempeño frente a la peor crisis de la histórica económica mundial desde 1929 posicionó al país como un actor clave en el comercio y el mercado financiero global. Al respecto, el informe del SELA dedica buena parte a analizar el impacto de la crisis financiera y económica

en China y el accionar del gobierno chino para hacer frente a la misma. Además, estudia cómo las políticas y medidas contra-cíclicas chinas impactaron sobre el resto del mundo y sobre América Latina en particular. En este sentido, el efecto positivo de China en las exportaciones de materias primas provenientes de la región ha sido crítico para apuntalar el crecimiento en el contexto de crisis global. Por otra parte, el trabajo de Red MERCOSUR presenta un diagnóstico de cómo la emergencia de China ha afectado el comercio exterior y la IED que reciben los países latinoamericanos. Por su parte, el trabajo de CEPAL reúne un análisis completo sobre los vínculos de comercio e inversión entre ALC y Asia- Pacífico y enfatiza la necesidad de institucionalizar el diálogo político entre las dos regiones.

Continuando con el análisis del comercio entre China y ALC los trabajos señalan la fuerte expansión del mismo durante la última década. China es hoy un socio comercial indispensable para la región, si bien existen importantes diferencias entre los países. Es un mercado de exportación clave para Cuba, Chile, Perú, Brasil, Costa Rica, y Argentina. También es el tercer país entre los principales orígenes de las importaciones de ALC, con un valor que representa el 13% de las importaciones totales de la subregión (Rosales y Kuwayama, 2012, pág. 78). Los trabajos concuerdan en caracterizar al comercio con China como inter-industrial en donde la región exporta productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, e importa manufacturas de diversa intensidad tecnológica. Esto genera dos preocupaciones principales en los países de ALC. Por un lado, esta naturaleza de comercio entre la región y China, casi exclusivamente inter-industrial, plantea el riesgo de una “reprimarización” del patrón exportador de la región, que va en detrimento de la diversificación exportadora y la incorporación de mayor tecnología y conocimiento. CEPAL señala que pese al aumento de las tasas de rentabilidad de los sectores exportadores durante la última década, la ausencia de políticas activas de fomento productivo determinó que se incrementaran las brechas con los países considerados en la frontera productiva. Por otro, el aumento de las importaciones chinas en la región genera preocupación por la competitividad de las industrias nacionales. En particular existe un creciente déficit comercial de México y Centroamérica con China por la competencia con las manufacturas chinas y otras economías asiáticas en los mercados internos y

externos (y en particular, estadounidense).¹ Frente a estos problemas, la región tiene el doble desafío de lograr el máximo aprovechamiento de las ventajas comparativas de sus recursos naturales, y por otro, diversificar su producción y exportar a China productos con mayor valor agregado, evitando de esta manera el establecimiento de una relación que refuerce el vínculo centro-periferia.

Respecto a la inversión extranjera directa (IED) china, los documentos coinciden en señalar que la misma se concentra casi exclusivamente en los paraísos fiscales de la región, mientras que en otros sectores han sido menores a las esperadas.² En particular, el trabajo de la Red MERCOSUR realiza un detallado análisis de las principales políticas de China respecto a la IED hacia el país y hacia el exterior, y evalúa su impacto en las economías latinoamericanas. En los casos en que grandes empresas chinas han comenzado a operar en la región, éstas se han dirigido principalmente a los sectores relacionados con los recursos naturales (cobre, petróleo, mineral de hierro, y el complejo industrial de la soja) así como a algunos sectores manufactureros (automotriz, telecomunicaciones y turismo). En cuanto a los países individuales para la IED china, Brasil es el más atractivo, seguido de Perú, y de Venezuela, en el período 2006-2010 y en un segundo nivel aparecen México, Ecuador y Chile (SELA, 2012, pág. 29). Por otra parte, las inversiones latinoamericanas en China han ido en aumento si bien la mayoría también

¹ Como señala el trabajo de Red MERCOSUR, los países con una estructura exportadora más similares a la China, como México y Centroamérica, han sido los más amenazados por las importaciones chinas. Otros países como Argentina y Brasil, si bien se han visto afectados por el significativo aumento de las importaciones lograron, gracias a condiciones externas favorables para sus *commodities* junto a políticas de demanda expansivas, crear condiciones para cierta recuperación de la producción industrial en comparación a la década de 1990. (Bittencourt, 2012, pág. 32)

² Durante el período 2006-2010 las Islas Caimán y las Vírgenes Británicas absorbieron en promedio el 95% de los flujos de IED procedentes de China, y el 92% de la inversión acumulada a fines de 2010 (SELA, 2012, pág. 29)

proceden de paraísos fiscales.³ Según la CEPAL, el escaso nivel de IED entre China y ALC tiene que ver con la diferente especialización productiva y comercial que presentan las economías entre sí. Se argumenta que por el contrario, China presenta grandes flujos de inversión con el resto de los países asiáticos en donde se observa un fuerte comercio intra-industrial, basado en la complementariedad de los procesos productivos y comerciales de los sectores manufactureros de los distintos países. Rosales y Kuwayama plantean que para que las corrientes de inversión birregionales sean mayores, es necesario que ALC busque insertarse en redes de cadena de suministro con Asia-Pacífico mediante el establecimiento de asociaciones comerciales y de inversión, y de acuerdos comerciales.

Frente a los desafíos enfrentados por los países latinoamericanos en estas áreas, los tres documentos enfatizan que la región debe plantear una estrategia coordinada y de largo plazo de inserción en Asia-Pacífico. Es claro que la relación económica entre China y América Latina se ha incrementado notablemente en las últimas décadas, y seguirá incrementándose en el futuro cercano. Sin embargo, a diferencia de China, que ha establecido su estrategia de corto y largo plazo *vis à vis* la región (en el Libro Blanco divulgado por la Cancillería China en noviembre de 2008), ALC carece de una visión política de conjunto hacia China. Como señala el SELA, los gobiernos de la región deben colaborar entre sí para tener, por lo menos, una visión compartida del significado de China en el desarrollo futuro de la región. De manera similar, la CEPAL afirma que la relación entre China y América Latina ha alcanzado el punto de madurez suficiente madura como para dar un salto de calidad, avanzando hacia un vínculo estratégico que proporcione beneficios mutuos.

Para ello, y tomando como conclusiones alguno de los lineamientos planteados por los trabajos reseñados podría pensarse que una estrategia de relación económica y comercial con China debería incluir cuatro

elementos principales: en primer lugar, es necesaria una estrategia más coordinada entre países o grupos de países ya que hasta el momento los esfuerzos de vinculación con China han sido conducidos a través de canales exclusivamente bilaterales. Los gobiernos de la región deben avanzar en una agenda regional de comercio, inversión, infraestructura e intercambio tecnológico, entre otros aspectos, que pueda motivar un acercamiento estratégico con Asia, y con China en particular. Por supuesto, esto implica tener la flexibilidad suficiente para abarcar las diferentes relaciones que se plantean entre las distintas subregiones de ALC en su vinculación con Asia, y en especial las diferencias entre México y Centroamérica, por un lado, y América del Sur, por otro. Segundo, en el área comercial, la firma de acuerdos comerciales entre los países de la región y Asia es fundamental también para superar los altos niveles arancelarios que se aplican a algunos productos agrícolas y a manufacturas basadas en recursos naturales, donde la región tiene mayores ventajas comparativas. Tercero, respecto a la inversión se propone que los gobiernos tengan un rol más activo en detectar los proyectos de infraestructura y de energía donde la inversión china es más necesaria. Esto generaría también externalidades positivas para el propio proceso de integración regional latinoamericano. Por último, ALC debería apuntar sus esfuerzos a identificar las complementariedades con Asia y buscar incorporarse en sus cadenas de valor, para lo cual se necesita avanzar en la gestación de alianzas empresariales birregionales de comercio e inversión.

En síntesis, la lectura de estos tres documentos brinda un panorama vasto y complementario sobre la relación económica y comercial entre China y América Latina. Los trabajos permiten tener una visión de conjunto sobre la forma en que se perfila el nuevo contexto mundial para las próximas décadas y alertan sobre la impostergable necesidad de que los países de la región definan una estrategia de largo plazo que permita aprovechar al máximo las ventajas del nuevo escenario. ♦

³ Como señala la CEPAL, Aunque América Latina y el Caribe es el segundo mayor emisor de IED hacia China, casi la totalidad de las inversiones proceden de tres países: las Islas Vírgenes Británicas (80%), las Islas Caimán (14%) y Barbados (5%). La IED originada durante el período 2007-2008 desde países destacados como el Brasil, la Argentina, Chile, México y el Perú ha sido mínima. (Rosales y Kuwayama, 2012, pág. 117).





CONTRIBUCIÓN Y PRESENCIA DE LOS LECTORES EN LA REVISTA

Integración & Comercio establece mecanismos de comunicación con sus lectores, que a la vez son también potenciales contribuyentes. En tal sentido, la Revista desarrolla tres modalidades:



Convocatoria de artículos (*Call for Papers*): focalizada en temas específicos, que serán luego los tópicos bajo los cuales se organizarán los respectivos números. Para ello, oportunamente se harán los anuncios y la invitación a la presentación de trabajos. Los artículos recibidos serán evaluados por el Comité Editorial, y aquellos que resultan seleccionados son luego publicados.

Vea nuestra actual



Comentarios: se apunta también a recibir retroalimentación de los lectores respecto de temas y asuntos que han sido presentados en números previos de la Revista, bajo la modalidad de un Comentario, que puede enviarse a través de la sección Contacto, o a través de un correo electrónico con archivo adjunto en formato de carta o presentación/ ensayo/nota. Estos Comentarios son considerados por un Moderador del Comité Editorial y evaluados para su publicación. *Guía de formato.*



Reseñas: Asimismo, se buscan modalidades de interacción más abiertas a través del envío de Reseñas de libros y/o artículos vinculados a las disciplinas y foco de interés de la Revista y de su público. Al igual que los Comentarios, estas Reseñas son evaluadas para su eventual publicación. *Guía de formato.*

El envío de comentarios y/o reseñas puede realizarse de manera permanente. El cronograma de su eventual publicación queda a criterio del Comité Editorial.



Luis Alberto Moreno

Presidente

Julie T. Katzman

Vicepresidente Ejecutivo

Santiago Levy Algazi

Vicepresidente

Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Antoni Estevadeordal

Gerente

Sector de Integración y Comercio

Ricardo Carciofi

Director

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe



**Banco Interamericano de Desarrollo
Sector de Integración y Comercio**

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577, USA
Teléfono: (202) 623-1000
<http://www.iadb.org/int>

**Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe**

Esmeralda 130 Piso 16
C1035ABD Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4323-2350
<http://www.iadb.org/intal>



Integración & Comercio