
recursos naturales e infraestructura

Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales

Fernando Sánchez Albavera



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, marzo del 2005

Este documento fue preparado por Fernando Sánchez Albavera, Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura. El autor agradece la colaboración de la consultora Jeannette Lardé, así como de Georgina Ortiz quienes colaboraron en la recopilación y sistematización de la información estadística.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-9017
ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322675-6
LC/L.2283-P
N° de venta: S.05.II.G.35

Copyright © Naciones Unidas, marzo del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. La nueva dinámica del proceso de globalización y la explotación de los recursos naturales	9
A. El paradigma predominante.....	10
B. La actual etapa del proceso de globalización	13
C. Políticas públicas y sincronización productiva y financiera	14
D. Debilitamiento de la cooperación internacional	15
III. El nuevo ciclo de inversiones extranjeras y el papel preponderante que siguen cumpliendo las empresas públicas en la explotación de los recursos naturales ...	17
A. Globalización e inversión extranjera directa	18
B. Privatización de empresas públicas	20
C. La reestructuración de las empresas públicas, el retorno de las empresas transnacionales, y la consolidación de las empresas privadas nacionales	23
IV. La inserción de los recursos naturales en el comercio internacional	27
A. La estructura del comercio mundial y la importancia relativa de los recursos naturales.....	29
B. Concentración regional de las exportaciones de recursos naturales	31
C. Competitividad de los países de la región en el comercio mundial de productos basados en recursos naturales	34

V. El debate sobre los recursos naturales y la importancia de una nueva agenda para las negociaciones internacionales	39
A. Evolución del debate internacional sobre los recursos naturales	39
B. Los ejes centrales del debate actual.....	42
C. Ejes conceptuales para construir una nueva agenda.....	47
VI. Síntesis y conclusiones	51
Bibliografía	55
Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados	57

Índice de cuadros

Cuadro 1	Entradas netas de inversión extranjera directa.....	18
Cuadro 2	Estructura porcentual de las entradas netas de inversión extranjera directa de los países en desarrollo	19
Cuadro 3	Entradas netas de inversión extranjera directa por sectores.....	20
Cuadro 4	Privatizaciones mundiales por sectores	21
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: valor de las privatizaciones	22
Cuadro 6	América Latina y el Caribe: distribución sectorial de las privatizaciones.....	22
Cuadro 7	América Latina y el Caribe: las 500 mayores empresas	24
Cuadro 8	América Latina: inversiones de empresas petroleras estatales	26
Cuadro 9	Estructura del comercio mundial	30
Cuadro 10	Estructura del comercio mundial de productos primarios	31
Cuadro 11	1900-1950: principales productos básicos de exportación de América Latina.....	32
Cuadro 12	1950-2001: principales productos básicos de exportación de América Latina.....	33
Cuadro 13	Distribución porcentual del comercio mundial.....	34
Cuadro 14	Índice del volumen de las exportaciones totales.....	34
Cuadro 15	América Latina: estructura de las exportaciones de bienes	35
Cuadro 16	Distribución del comercio mundial de productos primarios.....	35
Cuadro 17	1980: distribución del comercio por tipo de productos primarios	36
Cuadro 18	2000: distribución del comercio por tipo de productos primarios	36
Cuadro 19	Participación de América Latina en el comercio mundial de productos primarios.....	37
Cuadro 20	Índice de términos de intercambio.....	37

Índice de recuadros

Recuadro 1	La tendencia decreciente de los términos de intercambio	38
Recuadro 2	Evolución del debate internacional sobre los recursos naturales.....	40
Recuadro 3	Los ocho aspectos que deberían dar origen a una nueva agenda sobre los recursos naturales	48

Resumen

Este trabajo propone las bases conceptuales para elaborar una nueva agenda sobre los recursos naturales y se inscribe dentro de la línea de investigación sobre “El Desarrollo Productivo y la Gestión Sostenible del Patrimonio y los Recursos Naturales”, que ha iniciado la División de Recursos Naturales e Infraestructura, en el marco conceptual del documento institucional sobre “Desarrollo Productivo en Economías Abiertas”, presentado en el Trigésimo Período de Sesiones de la Comisión en San Juan de Puerto Rico, que se llevó a cabo del 28 de junio al 2 de julio del 2004.

La hipótesis central que orienta los ejes conceptuales propuestos es que existe un determinado “espacio, tiempo, histórico” en la transformación productiva y que la región ha experimentado un nuevo ciclo de inversiones basadas en la explotación del patrimonio natural. Se sostiene que del análisis de este nuevo ciclo surgen tres hechos que deberían ser tomados en cuenta para la elaboración de una nueva agenda. Por un lado, debe admitirse que la apertura al capital internacional no ha significado que el acceso a la explotación de los recursos naturales no esté condicionado. Por otro, que las empresas públicas dedicadas a la explotación de recursos naturales siguen siendo muy relevantes en los países de la región; y por último, que los países desarrollados, no solamente son los principales consumidores de recursos naturales sino que también son los principales exportadores.

Existiría, por tanto, un espacio de convergencia para proponer una concertación entre productores y consumidores que permita abordar, entre otros, los siguientes puntos: delimitación del concepto

de responsabilidad social del Estado en la gestión de los recursos naturales; establecimiento de mecanismos de cooperación para lograr un equilibrio entre las valoraciones endógena y exógena de los recursos naturales; fijación de políticas y mecanismos operativos que permitan una clara compatibilidad entre la “responsabilidad social empresarial” y la “competitividad auténtica”; redefinición de las formas internacionales de contratación comercial, introduciendo el concepto de “cotización sustentable”; definición de criterios para establecer la corresponsabilidad entre los productores y consumidores de recursos naturales; diseño de instrumentos para captar parte de las rentas derivadas de situaciones excepcionales de mercado; organización de un ajuste energético mundial; y establecimiento de un fondo mundial para el manejo y superación de los pasivos ambientales.

Dada la importancia que tienen los países desarrollados, se asume que es posible encontrar nuevos puntos de convergencia con los países en desarrollo, para que, entre otros aspectos, las cotizaciones internacionales, internalicen los costos que exige la protección del medio ambiente. De allí que el trabajo explore algunas líneas de acción para construir una nueva agenda que pueda ser sometida a los foros competentes de las Naciones Unidas.

I. Introducción

Este trabajo analiza los cambios que se produjeron en la explotación e inserción de los recursos naturales en los mercados mundiales, durante las dos últimas décadas del siglo pasado, con el objeto de identificar los temas emergentes que podrían formar parte de una nueva agenda sobre los recursos naturales.

La hipótesis central que justificaría los ejes conceptuales de dicha agenda es que existe un determinado “espacio, tiempo, histórico”, en la transformación productiva. Es decir, las ventajas naturales se encuentran en territorios específicos que tienen configuraciones ecológicas muy concretas y su aprovechamiento depende del estado de avance de la tecnología que es variable en el tiempo y que, además, se va estructurando conforme se producen consensos sociales que determinan sistemas de gestión y relaciones de producción que van construyendo una historia de interacciones entre el hombre, las sociedades y la naturaleza.

En la primera parte del trabajo, se analiza lo que CEPAL (2002) ha denominado la “nueva globalización”, es decir, el impacto que sobre las ventajas naturales han tenido los cambios tecnológicos de los últimos decenios (transporte, informática, telecomunicaciones, etc.). Estos generaron profundas transformaciones en la economía mundial, que se tradujeron, entre otras manifestaciones, en la aceleración del comercio y de las transacciones financieras internacionales y en una creciente interdependencia de los mercados nacionales.

Después de caracterizar el paradigma vigente que aboga por el libre acceso, bajo las reglas del mercado, a la explotación del patrimonio natural, aspecto que, en la mayoría de los países de la

región, no ha significado, necesariamente, la eliminación absoluta de las barreras de entrada, sino más bien un acceso condicionado, se destacan, en la segunda parte, la nueva dinámica de la inversión extranjera, el papel de las empresas públicas y el grado de importancia que asumieron las privatizaciones de empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales.

En la tercera parte se analiza la inserción en el comercio internacional, verificándose que las reformas de la última década del siglo pasado promovieron una mayor explotación del patrimonio natural pero que, en conjunto, no se alteró mayormente la participación de nuestros países en las exportaciones mundiales de productos primarios, advirtiéndose además, sobre el cada vez mayor dinamismo del comercio de manufacturas y sobre el fuerte crecimiento que experimentaron las exportaciones de productos primarios por cuenta de los países desarrollados.

Constatados estos fenómenos, el estudio termina señalando que la sustentabilidad de la explotación del patrimonio natural debería ser objeto de una agenda de convergencia entre gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil mundial que abarque aspectos que son fundamentales para financiar la explotación sustentable del patrimonio natural.

II. La nueva dinámica del proceso de globalización y la explotación de los recursos naturales

Los cambios tecnológicos de los últimos decenios (transporte, informática, telecomunicaciones, etc.) generaron profundas transformaciones en el proceso de globalización de la economía mundial. Éstos se tradujeron, entre otras manifestaciones, en la aceleración de las transacciones financieras internacionales y en una creciente interdependencia de los mercados nacionales, mediante una mayor articulación territorial; la constitución de redes globales de creación de riqueza; un gran dinamismo de la inversión extranjera directa y por un fuerte crecimiento del comercio mundial, todo lo cual, a su vez, implicó el desarrollo de nueva infraestructura y de servicios más eficientes de utilidad pública.

La interdependencia de los mercados influye decisivamente en la formulación de las políticas públicas, que se han venido orientando a facilitar la circulación mundial de bienes y servicios y a promover un papel cada vez más protagónico de la inversión privada y, por tanto, de las empresas transnacionales. En este contexto, las transacciones intra-firma alcanzan cada vez mayor dimensión y la capacidad de control y fiscalización de los estados-nacionales es cada vez más compleja.

La globalización de la explotación de los recursos naturales no es por cierto un fenómeno reciente, ni tampoco lo es la interdependencia de los mercados nacionales, ni la cada vez mayor influencia de factores exógenos a los países de la región en el aprovechamiento de sus ventajas naturales.

Éstas se siguen explotando en función de la demanda externa que no siempre es compatible con la explotación sustentable del patrimonio natural de la región. Los productos resultantes han mantenido un carácter global desde hace varios siglos. Si nos referimos a los productos primarios que califican como *commodities*, es decir, cuyas transacciones se realizan dentro de una institucionalidad internacional en que las modalidades de contratación son uniformes a nivel mundial, podemos remontarnos al menos dos siglos atrás.

Estos productos cumplen plenamente las características de lo que ahora se denominan “bienes globales”. Las formas de contratación dependen del grado de transformación y sus precios y formas de pago han sido estandarizadas, originado inclusive complejas operaciones financieras (mercados de futuros y coberturas) en que, muchas veces, el número de transacciones no son equivalentes al movimiento físico de los productos.¹

Las transacciones de algunos *commodities* presentan, cíclicamente, manifestaciones más cercanas a los instrumentos vinculados con la valorización de las inversiones, con marcadas características especulativas, según el producto y las circunstancias. No es exagerado afirmar que éstos son los productos más globales del mundo, no hay país que no los incorpore a sus procesos de transformación productiva y sus operaciones de compra-venta corresponden a usos y costumbres aceptados internacionalmente.

A. El paradigma predominante

En verdad, lo único novedoso –desde los ochenta y no en todos los países de la región– es el abandono de las posiciones nacionalistas y del papel protagónico del Estado en la explotación de algunos recursos naturales que se consideraban estratégicos. No obstante, persisten todavía en algunos países intereses contrapuestos por la distribución de la renta y de los beneficios de las explotaciones, entre el Estado, las empresas privadas, las comunidades locales y la sociedad civil en general.

Si bien desde los ochenta se fue imponiendo la idea respecto a que el carácter estratégico de la explotación de un recurso natural no implicaba, necesariamente, su explotación exclusiva por cuenta de empresas estatales, en el último decenio del siglo pasado, se fue consolidando un paradigma de vigencia y proyecciones mundiales que se sustenta, entre otras, en las siguientes consideraciones:

- Una de las más significativas ventajas competitivas, y en algunos casos la única, que poseen los países de la región es su patrimonio natural.
- Hay que intensificar la explotación del patrimonio natural –ciertamente de manera sustentable– dado que existe un costo de oportunidad en el aprovechamiento de las ventajas naturales, debido al progreso tecnológico que influye en la intensidad de uso de los recursos naturales.
- Ni el Estado ni los capitales nacionales están en condiciones de asumir las inversiones en explotaciones de gran escala (minería, petróleo, gas, etc.). Es mejor que el Estado participe de una parte de las rentas de explotación a que espere obtener los recursos que le permitan la explotación por cuenta propia.
- Las empresas transnacionales favorecen la articulación con el mercado mundial y existe un elevado costo de oportunidad al no absorber la tecnología de que éstas disponen y que permite también garantizar la sustentabilidad de las explotaciones.

¹ Se estima por ejemplo, que tan solo el 10% de las transacciones de la Bolsa de Metales de Londres corresponde a operaciones respaldadas físicamente.

- La soberanía en la explotación de los recursos naturales es una ficción, dado que solamente puede ejercerse hasta el límite de las fronteras nacionales por lo que no hay forma de liberarse de las redes de procesamiento y circulación manejadas por las empresas transnacionales.
- En la economía global lo que importan son las relaciones entre las empresas lo que reduce a un segundo plano las relaciones entre los estados-nacionales, por lo que no tiene sentido introducir en las negociaciones multilaterales asuntos que se resuelven en el mercado. Luego no es necesario y es más bien inconveniente que formen parte de la agenda de un nuevo orden económico internacional ya que ello favorecería una visión rentista en los países que cuentan con ventajas naturales (la maldición de los recursos naturales).
- Los términos de intercambio son el lógico resultado del funcionamiento de los mercados y dependen del posicionamiento que cada país tiene en la competencia mundial. No caben, por tanto, intervención pública ni cooperación internacional que interfieran en la distribución de los beneficios del comercio internacional de recursos naturales.
- A las empresas transnacionales les interesa la optimización del riesgo-retorno de sus inversiones mundiales por lo que los intereses de los estados en que se encuentran sus casas matrices no siempre son coincidentes. Por tanto, la soberanía nacional del país receptor de la inversión no está en duda ya que las inversiones no tienen por qué vincularse, necesariamente, a relaciones de dominación geopolíticas.

Es verdad que las consideraciones mencionadas deben relativizarse, según los países y los recursos de que se trate, pero no cabe duda que forman parte de lo que sería el mercado perfecto a que apuntarían las opciones más liberales. Estas asumen que el patrimonio natural mundial debe estar a disposición de los inversionistas y que son éstos quienes deben definir la oportunidad y racionalidad de las explotaciones, enfoque que cada vez genera mayor rechazo en organizaciones de la sociedad civil.

Desde esta óptica, el valor del patrimonio natural está determinado solamente por la demanda y por la relativa escasez de recursos, lo que implica una valorización, básicamente, de corto plazo y frecuentemente cíclica, sin considerar su valor intrínseco y permanente. Además, si son los inversionistas los que definen la oportunidad y racionalidad de las explotaciones, los países deben competir por atraer capitales, lo que implica –en términos claros y muy simples– que en recursos naturales, la competitividad se define por la proporción de las rentas de explotación que están dispuestos a ceder en beneficio de los inversionistas.

Es más competitivo el país que otorga los mayores incentivos y que hace menos uso de su soberanía nacional. La verdad es que pocas veces en la historia de la humanidad hubo tanta liberalidad en el manejo de las riquezas naturales.

Sin embargo, este enfoque es solamente válido para los países en desarrollo ya que los países que lideran el mundo y que difunden el referido paradigma, son más proteccionistas, intervencionistas y más estatistas y anteponen asuntos como la conservación del patrimonio y la seguridad interna para manejar sus ventajas naturales. En efecto, los subsidios totales de los países industrializados fueron de 349 mil millones de dólares en el 2003, lo que equivale al 1,2% del PBI de los miembros de la OCDE.²

Ahora bien esta nueva etapa, en la globalización de los recursos naturales, no es mecánica ni mucho menos lineal. La necesidad de enfrentar una serie de fenómenos que están afectando la

² El subsidio de Estados Unidos representa el 0,8% de su PIB, el de la Unión Europea equivale al 1,3% y el de Japón a 1,4%. Estos subsidios comprenden el apoyo directo a los productores agrícolas, la prestación de servicios promocionales y los subsidios a los consumidores (Campodónico, 2005).

estabilidad ambiental del planeta ha conllevado a que el desarrollo sustentable constituya el eje central de las negociaciones internacionales. Esto induce a que los estados-nacionales definan políticas públicas –de conservación, protección y explotación– cada vez más vinculadas a tratados internacionales que buscan garantizar el equilibrio de los sistemas ecológicos mundiales.

Frente al paradigma en cuestión se están presentando diversas modalidades de acción y reacción. Estados y empresas tienen que ceder ante las presiones de la sociedad civil y a su vez no pueden obviar la inevitable internacionalización de las cuestiones ambientales.

Tanto por las exigencias sociales, para definir políticas públicas que garanticen la sustentabilidad, como por la acción de las organizaciones no gubernamentales y los compromisos internacionales, ha surgido como un tema de gran relevancia el concepto de “Responsabilidad Social Empresarial”, asunto que, cada vez es incorporado con mayor fuerza en la agenda internacional y que tiene especial prioridad en la explotación de los recursos naturales. El concepto implica una triple responsabilidad. No sólo frente al país, las comunidades locales y regionales, en que se realiza la transformación productiva sino también frente al mundo en cuanto pueda afectar el medio ambiente mundial.

La “responsabilidad social” tiene variadas interpretaciones pero debe relacionarse, necesariamente, al concepto de desarrollo sustentable.³ Es decir, hablamos de responsabilidad social frente a comportamientos asumidos en relación con la creación de riqueza y el crecimiento; la protección del patrimonio integral de la sociedad y la equidad social, que son los tres pilares del desarrollo sustentable. La responsabilidad social tiene un fuerte componente ético que debe ejercerse de acuerdo a valores que son superiores al utilitarismo y la rentabilidad definidos por el mercado.

Sin embargo, el ejercicio de la responsabilidad social no puede dejarse en función del asistencialismo de las empresas. Las políticas públicas deben fijar “reglas básicas de juego”, armonizando los intereses de las partes y buscando optimizar el interés público. Esto no excluye que las empresas puedan ir más allá y alcanzar los mejores óptimos sociales y económicos.

La responsabilidad social supone que la creación de riqueza debe producir crecimiento y bienestar en el país receptor de la inversión. No es responsable aquella empresa que remite elevadas utilidades y paga pocos impuestos. Si lo es aquella que reinvierte sus utilidades, explorando y transformando nuevos recursos, a la vez que lidera y dinamiza el desarrollo productivo, estimulando aglomeraciones territoriales de bienes y servicios que elevan el bienestar de las comunidades locales y regionales. Por eso no es responsable la empresa que se concibe como un enclave territorial y que no se siente comprometida con el desarrollo humano y por ende con el progreso de su entorno económico, social y cultural.

Finalmente, no es responsable aquella empresa que es indiferente a la generación de externalidades negativas que afectan el patrimonio integral de la sociedad (humano, natural, cultural, histórico, social, etc.). Si lo es aquella que incorpora la tecnología disponible y las formas de gestión que no sólo permiten conservar el patrimonio sino también incrementarlo.

³ Para un análisis de este tema se pueden consultar a Núñez (2003) y Correa, Flynn y Amit (2004).

B. La actual etapa del proceso de globalización

Lo que caracteriza el actual proceso de globalización⁴ es la creciente conectividad mundial — transporte y comunicaciones— cada vez más cercana al concepto de “justo a tiempo”, lo que se traduce en una nueva dinámica de las relaciones económicas internacionales caracterizada por una acelerada movilidad de los capitales (inversiones directas y transacciones financieras de diversa índole); una fuerte interdependencia de mercados y empresas (comercio de bienes y servicios) y una gran difusión de la información y del conocimiento científico y tecnológico.

Estas transformaciones coincidieron desde los ochenta, en algunos países de la región, con la reducción de las barreras de entrada para la explotación del patrimonio natural, en un contexto, además, en que las nuevas tecnologías otorgan un carácter más bien dinámico a las ventajas naturales. Éstas son relativas y variables en el tiempo y el espacio, aparecen nuevas, pierden competitividad algunas y se cancelan otras. Así este trabajo asume como hipótesis central que existe un determinado “espacio, tiempo, histórico” en la transformación productiva y en el aprovechamiento de las ventajas naturales.⁵

Las ventajas naturales son incorporadas en las estrategias empresariales como un activo disponible a nivel mundial. Así la insuficiencia de ventajas naturales, ante los requerimientos del crecimiento y el bienestar, puede ser compensada con la transformación del patrimonio natural que ocurre en otro territorio, mediante la conectividad internacional y la interdependencia de los mercados.

La articulación de redes y cadenas productivas territoriales va de la mano del comercio y la intermediación financiera mundial y se ve facilitada y acelerada por la gran disponibilidad de medios de transporte y de comunicación. A su vez el progreso técnico otorga a las ventajas naturales un carácter más dinámico que absoluto. Éstas se identifican, sustituyen, reciclan o cancelan según su grado de funcionalidad con las aglomeraciones productivas territoriales y empresas que lideran el progreso tecnológico.

Las ventajas naturales son objeto de constante interpelación lo que altera el posicionamiento y la participación de los recursos naturales en el mercado mundial, no sólo por los ciclos de la economía mundial sino también por los fenómenos de sustitución o de reducción del consumo de los referidos recursos en los procesos de transformación productiva. De esta forma, el aporte de los recursos naturales al crecimiento de los países de la región es, por tanto, relativo en el tiempo y tiene un fuerte componente cíclico. Es la dinámica del progreso técnico lo que define el comportamiento de la demanda externa y por ende el tipo de interdependencia e interpenetración de los mercados.

Esta “nueva globalización” implica una compleja interrelación y fusión de ventajas competitivas a través de diversas formas de gestión y contratación. Éstas incluyen modalidades como administración de *stocks* y entrega “justo a tiempo”, comercio intra-firma, precios de transferencia, acuerdos de subcontratación, intercambio de marcas y patentes de procesos tecnológicos; créditos, operaciones de futuro y coberturas en bolsas; fusiones y adquisiciones, oferta de acciones, emisión de bonos, inversiones de fondos de pensiones etc.

Todas estas formas de gestión y contratación influyen en las cotizaciones de los recursos naturales que por el carácter relativamente homogéneo de su naturaleza física y de sus usos y

⁴ En CEPAL (2002), se analizan las diversas fases que ha experimentado el proceso de globalización, destacándose, entre otros aspectos, el papel que desempeñaron los cambios tecnológicos en el transporte, energía y comunicaciones.

⁵ En la obra de Haya de la Torre (1971a), se destaca el importante papel que cumplieron las inversiones extranjeras directas en la explotación de los recursos naturales de los países de la región y en la instauración de relaciones capitalistas de producción. Asimismo, se otorga especial consideración a la incorporación del progreso técnico véase también Haya de la Torre (1971b y 1971c).

formas contractuales son consideradas *commodities*. La complejidad de estas transacciones es de tal naturaleza que, muchas veces, las cotizaciones no corresponden propiamente a la dinámica de las transacciones físicas sino más bien a las financieras o especulativas.

C. Políticas públicas y sincronización productiva y financiera

Así como la explotación de los recursos naturales debe sincronizarse con los procesos de transformación productiva, el paradigma predominante requiere que las políticas públicas sean funcionales a las pautas de inversión que imponen la disponibilidad mundial de recursos y tecnología.

El fenómeno de sincronización alude a las ideas de simultaneidad y de oportunidad. Por un lado, las empresas ajustan la transformación productiva de nuestro patrimonio natural a las exigencias y ritmos de la demanda externa y de otro, los gobiernos ajustan las políticas públicas al interés de los inversionistas. Si ambos ajustes se hacen en las condiciones y oportunidad requeridos, las ventajas competitivas naturales entran en operación.

Dentro del paradigma vigente, la competitividad se define no solamente en función de la disponibilidad de ventajas naturales. Éstas compiten entre sí por su calidad y por sus facilidades de acceso e infraestructura disponible para la transformación productiva. Pero no sólo eso. La competitividad se define también, por la proporción de la rentabilidad que los marcos regulatorios transfieren al Estado y los inversionistas, vía los instrumentos tributarios y por las condiciones macroeconómicas que encuadran el tratamiento de las inversiones.

Considerando que son los inversionistas los que califican la calidad de las políticas públicas y que pueden decidir entre múltiples alternativas de asignación de sus capitales a nivel mundial, el tratamiento a las inversiones se ve constantemente sujeto a interpelación, por lo que, al igual que las ventajas naturales, no es estático sino dinámico en el tiempo.

En los últimos decenios la tendencia ha sido a reducir la participación del Estado en las rentas de explotación para de esa forma hacer cada vez más atractiva la inversión. En la práctica, los países compiten para ver quién da más, o dicho de otro modo, quién recibe menos de los inversionistas. Dadas las reglas del mercado, esta situación es variable y se altera solamente cuando la oferta no responde a la demanda debido a una extrema escasez de recursos. Hasta el momento, el agotamiento de los recursos anunciado por el Club de Roma, en los sesenta, no ha ocurrido y eventualmente se produciría en la energía, en que la capacidad de negociación de quienes cuentan con las mayores reservas mundiales debe aumentar en el futuro aunque podrían presentarse cambios geopolíticos que alteren esta situación.

Consecuentemente, bajo el paradigma dominante, la competitividad para atraer capitales dependerá no solo de la disponibilidad actual de recursos sino también de la capacidad de los marcos regulatorios para poner en operación nuevas ventajas naturales bajo situaciones de posicionamiento y participación cada vez favorables. Sin duda, el paradigma en boga crea una “camisa de fuerza”. Como los países compiten en el mercado de capitales, el tratamiento a las inversiones tiende a depender, cada vez menos, de factores discrecionales, sujetos a decisiones políticas. Un enfoque extremadamente nacionalista supondría el aislamiento de las corrientes de financiamiento externo e inclusive podría reducir la participación en el comercio y hacer también más vulnerable el posicionamiento del país en cuestión en los mercados mundiales.

En este contexto, las modalidades de relación jurídica entre las empresas y los estados-nacionales tienden a ser cada vez más uniformes, a lo que se suman los acuerdos de garantías a la inversión mientras que el uso del arbitraje y la apelación a instancias supra-nacionales para la resolución de conflictos es cada vez más frecuente.

La sincronización entre las políticas públicas y los intereses de los inversionistas y entre las ventajas naturales y las redes de transformación productiva son posibles debido a la masiva difusión del progreso técnico que supone esta nueva etapa del proceso de globalización. El “cómo hacer” y los mecanismos para difundir los conocimientos son cada vez más “transables”. Quienes lideran el cambio tecnológico no solamente definen la “vida útil” de los procesos de explotación sino también, abren nuevas posibilidades de manejo de los procesos naturales, todo lo cual tiende a relativizar las ventajas comparativas naturales. Aunque existen barreras de acceso a ciertas tecnologías y no siempre los mercados son competitivos, no cabe duda que cada vez es mayor la masa de conocimientos que está disponible.

Si existe una oportunidad cuya factibilidad comercial, ha sido comprobada, la tecnología no es un problema relevante. El supuesto es que quien la posee no dejará de aprovechar dicha oportunidad. La única restricción que podría encontrar el inversionista, dice el paradigma predominante, radica en el marco regulatorio que se aplique a las inversiones, de allí que se insista en la adaptación de las políticas públicas al interés de los inversionistas. Sin embargo, cuando surgen otras razones de interés público, como la protección del medio ambiente, este juego de expectativas racionales, entre el Estado y los inversionistas, encuentra algunas dificultades.

D. Debilitamiento de la cooperación internacional

Aceptando el paradigma en boga, un buen número de estados-nacionales han renunciado al sueño de un “nuevo orden económico internacional” que marcó el ritmo de las reivindicaciones de los países en desarrollo, después de la segunda post-guerra mundial, y que cobró gran dinamismo al amparo de las políticas nacionalistas de fines de los años sesenta y del decenio de los setenta.

El “nuevo orden”, se dice hoy en día, lo construye, día a día, el mercado. Sin embargo, resulta evidente que los países desarrollados no han renunciado a influir en el curso de las relaciones económicas internacionales. La pérdida de importancia de los foros internacionales de negociación relacionados con los productos primarios es más, en verdad, una resultante del menor interés que han mostrado los países en desarrollo en concertar sus políticas.

La significación que adquieren la globalización de una serie de procesos esenciales al funcionamiento de las sociedades nacionales demandaría, más bien, una mayor presencia de los organismos internacionales y una ponderación más elevada de la concertación de las políticas nacionales. El tema es definitivamente relevante para el caso de los principales productos primarios ya que la cuestión de la institucionalidad de los mercados mundiales y la constante volatilidad de los precios afectan la posibilidad de un desarrollo sustentable.

El paradigma vigente corresponde a un modelo de economía política, de vigencia y proyecciones mundiales, que cuestiona toda forma de intervención pública en las transacciones internacionales, lo cual ha determinado la eliminación de los controles a los flujos comerciales y financieros, lo que favorece la interacción e interpenetración de mercados. El fenómeno propicia una sinergia de las políticas induciendo a una asociación de intereses en que la distribución de los beneficios responde a la capacidad de construir ventajas competitivas cada vez más dinámicas.

En este contexto las negociaciones cambian de contenido a la vez que comienzan a restringirse los espacios para la legitimación de reivindicaciones nacionalistas, lo que ciertamente ha debilitado debates, tan relevantes al interés de los países en desarrollo, como son los términos de intercambio y la volatilidad de las cotizaciones internacionales. Todo ello, a pesar del deterioro de la capacidad adquisitiva de los productos de exportación, basados en recursos naturales, frente a las manufacturas que compran los países de América Latina.

Estas cuestiones no forman parte de la agenda internacional en la medida que las negociaciones se han desplazado del espacio de “lo público” a la esfera de “lo privado”, cuyos

intereses se definen en el mercado. Interferir en las transacciones supondría contradecir el paradigma adoptado.

Dentro del nuevo paradigma económico la institucionalidad de los mercados mundiales no está en cuestión, asunto que en décadas pasadas concentró la atención de los países en desarrollo. Asimismo, el problema del nivel y la estabilidad de los precios internacionales que fue uno de los puntos más debatidos en los foros internacionales y que inspiró la concertación de los países productores también ha sido dejado de lado, persistiendo, en esta línea, sólo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Asimismo, los denominados *Commodity Agreement* –que tanto tiempo y discusión demandaron en los foros de las Naciones Unidas– no tienen actualmente mayor valoración como articuladores de las relaciones entre productores y consumidores.

Cabe preguntarse, si los problemas persisten, cuán sustentable puede ser el desarrollo de países con una predominancia exportadora de productos de exportación, basados en recursos naturales, cuyos precios pierden constantemente poder adquisitivo frente a las manufacturas que requieren importar y bajo estas circunstancias cómo puede financiarse la protección del medio ambiente cuando las cotizaciones internacionales no toman en cuenta dichos costos.

III. El nuevo ciclo de inversiones extranjeras y el papel preponderante que siguen cumpliendo las empresas públicas en la explotación de los recursos naturales

El paradigma predominante indujo a muchos países en desarrollo a privatizar sus empresas públicas. Sin embargo, esta opción no fue generalizada dentro de la región y grandes países productores de recursos naturales mantuvieron e inclusive expandieron e internacionalizaron sus empresas públicas, a la vez que no dejaron de promover la inversión extranjera directa. Brasil, Chile, México, y Venezuela y países como Cuba, diseñaron asociaciones de colaboración económica, bajo formas novedosas de intervención privada. En general, además, la opción privatizadora o de apertura a la inversión extranjera directa siempre preservó el carácter imprescriptible e inalienable del dominio del Estado sobre las riquezas naturales.

Un buen número de empresas públicas siguen funcionando y corresponde al Estado, en todos los países de la región, definir un acceso condicionado a la explotación del patrimonio natural, según lo establecido en sus correspondientes marcos constitucionales (Sánchez Albavera, 2005).

No estamos frente a un fenómeno de privatización generalizada de los recursos naturales en la región. Lo que sí es correcto, es que el nuevo paradigma conllevó la cancelación de las políticas excluyentes frente a la inversión extranjera y el abandono de algunas formas de exclusividad que han obligado a las empresas públicas a competir con las privadas y que también han promovido la formación de alianzas estratégicas.

Cuadro 1

ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(promedios anuales, en miles de millones de dólares y en porcentajes)

	(En miles de millones de dólares)			(En porcentajes sobre el total mundial)		
	1990-1995	1996-2000	2001-2002	1990-1995	1996-2000	2001-2002
Total mundial	225	828	635	100	100	100
Países desarrollados	145	607	426	64	73	67
- Europa Occidental	87	374	168	39	45	26
- Unión Europea	84	359	162	37	43	25
Alemania	4	59	16	2	7	3
Francia	16	33	27	7	4	4
Reino Unido	17	67	33	8	8	5
- Otros países europeos	3	14	7	1	2	1
- Otras economías desarrolladas	58	234	84	26	28	13
Canadá	6	27	14	3	3	2
Estados Unidos	41	189	84	18	23	13
Otros países	11	18	8	5	2	1
Países y economías en desarrollo	74	199	182	33	24	29
- América Latina y el Caribe	22	82	70	10	10	11
- África	4	10	12	2	1	2
- Asia y el Pacífico	48	107	96	21	13	15
China	19	42	49	8	5	8
Europa Central y Oriental	6	22	27	3	3	4

Fuente: Elaborado a partir de cifras de *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, informe 2002, CEPAL, Santiago de Chile (2003).

En este contexto, se considera que la inversión extranjera es conveniente, al menos por tres razones: necesidad de capitales para poner en explotación nuevos recursos; ampliación y modernización de las explotaciones existentes; y superación de la obsolescencia de algunas explotaciones, absorbiendo los nuevos frutos del progreso técnico.

A. Globalización e inversión extranjera directa

Una de las características del actual proceso de globalización es el dinamismo de la Inversión Extranjera Directa (IED). Según UNCTAD (2002), su participación en la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) mundial se elevó de 3% en 1982 al 20% en el 2000. Sin embargo, lo sustantivo de estos flujos de capital es captado por los países desarrollados (cuadro 1).

En efecto, en el período 1990-1995, los países desarrollados absorbieron, en promedio al año el 64% de los flujos anuales IED mundial, proporción que aumentó, entre 1996 y 2000, al 73%; y que entre 2001 y 2002 se redujo al 67%. Durante los noventa, la inversión extranjera experimentó un crecimiento importante en los países de la región, como resultado de las reformas económicas y la eliminación de las barreras de entrada y los nuevos incentivos a los inversionistas. De un promedio anual de 22 mil millones de dólares en el periodo 1990-95 se pasó a un flujo promedio de

82 mil millones en el periodo 1996-2000. este flujo continuo siendo significativo entre 2001 y el 2002, alcanzando un promedio equivalente a unos 70 mil millones de dólares anuales.

No cabe duda que las reformas contribuyeron al aumento de los flujos de inversión extranjera, tomando como referencia la “década perdida” de los ochenta. Si bien los países de la región mantuvieron, prácticamente, estancada su participación dentro de los flujos mundiales de inversión, lograron aumentar su participación dentro de la inversión extranjera que se orientó a los países en desarrollo. Esta participación, que fue de casi un 30%, en promedio al año, en el período 1990-95, creció sostenidamente, en el segundo quinquenio de los noventa, para alcanzar un 48% en 1999. A pesar de ello, las cifras demuestran que los flujos de inversión fueron mayores en otros países en desarrollo, especialmente en los de Asia-Pacífico, quienes fueron recuperando posiciones ascendentes, conforme se fue superando la crisis asiática mientras la región disminuyó su participación, en estos flujos, en los primeros años de este decenio, para ubicarse solamente en un 35% en el año 2002 (cuadros 1 y 2).

Cuadro 2

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS ENTRADAS
NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**
(En porcentajes)

	1990-1995 ^a	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^b
Países y economías en desarrollo	100	100	100	100	100	100	100	100
- América Latina y el Caribe	29,7	32,7	38,2	45,2	48,0	39,5	41,0	35,4
- África	5,4	3,9	5,8	4,8	5,8	3,8	8,3	3,8
- Asia y el Pacífico	64,9	61,4	55,5	51,1	45,8	56,3	49,8	57,0

Fuente: Elaborado a partir de datos de *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, informe 2002, CEPAL, Santiago de Chile (2003a).

^a Promedio anual. ^b Estimados.

Para apreciar el papel que cumplió la inversión extranjera en el desarrollo productivo basado en recursos naturales se cuenta con una muestra de 50 países elaborada por UNCTAD, que reveló que los flujos mundiales de inversión extranjera directa se orientaron preferentemente a la explotación minera y petrolera. Estas inversiones que en el periodo 1999-2000 eran de unos 38.3 mil millones de dólares, en promedio al año, se elevaron a 67,6 mil millones en 2001. Este incremento permitió que dichas inversiones elevaran su contribución a la inversión extranjera mundial de 3% al 9% en dicho lapso. Es importante destacar que, en los mismos periodos, las inversiones mineras y petroleras dieron cuenta del 91% y 97% respectivamente, de la inversión en recursos naturales. Es interesante anotar que, en estos años, lo sustantivo de la inversión minera y petrolera fue localizado en los países desarrollados. Así en el período 1999-2000, estos países captaron el 55% y en el año 2001, su participación fue, nada menos, que del 82%.

Las cifras disponibles revelan, además, que en el mismo lapso, los países desarrollados absorbieron el 53% y 81% de las inversiones mundiales que se realizaron en la explotación de recursos naturales. Consecuentemente, no solamente lo sustantivo de la inversión extranjera directa se realiza entre los países desarrollados sino que estos países cuentan también con ventajas naturales, no necesariamente muy competitivas, en todos los casos, dado el proteccionismo y subsidios agrícolas prevaleciente.⁶

Cuadro 3

⁶ Estas cifras son simplemente indicativas ya que la encuesta podría reflejar, en muchos casos, intenciones de inversión que no se materializaron.

ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTORES*(En miles de millones de dólares)*

Países	1999-2000 ^a			2001		
	Desarrollados	En desarrollo	Total	Desarrollados	En desarrollo	Total
Primario	22,2	17,8	40,9	55,9	13,0	69,4
Agricultura, caza, bosques y pesca	0,3	1,1	1,4	0,4	1,3	1,7
Minería, canteras y petróleo	21,2	16,2	38,3	55,5	11,7	67,6
No especificados	0,7	0,5	1,2	-	-	-
Secundario	217,2	61,8	280,5	91,4	56,0	148,8
Terciario	734,2	113,2	849,7	357,4	99,1	459,4
Otros ^b	60,5	8,1	68,7	45,8	1,7	47,7
Total	1 034,2	200,9	1 239,9	550,5	169,8	725,2

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report* (2003).^a Compra y venta de bienes inmuebles y^b Otros no especificados.

Si bien es cierto que los países de la región eliminaron las barreras de entrada a la explotación de recursos naturales, un estudio de la UNCTAD (2003) revela que, durante el período 1997-2001, solamente el 17% de la inversión extranjera se dirigió al sector primario mientras que la industria manufacturera absorbió el 24%. Lo sustantivo de la inversión se concentró en los servicios – financieros, telecomunicaciones, electricidad, agua potable y otros–dando cuenta del 59% de los flujos de inversión, en este período.

No puede dejarse de mencionar, por otro lado, que las corrientes de inversión extranjera hacia los países de la región empezaron a caer desde 1999, para ubicarse hacia 2003, en un flujo anual, del orden de los 50 mil millones de dólares. Ello como consecuencia de las turbulencias y contagios que generó la crisis asiática y también, por la inestabilidad política y económica de algunos países de la región, a lo que contribuyo, sin duda, la traumática crisis del régimen de convertibilidad en Argentina.⁷

B. Privatización de empresas públicas

La privatización de empresas públicas estimuló los flujos mundiales de inversión extranjera, en esta nueva etapa del proceso de globalización. La venta de dichas empresas creció de manera sostenida durante la década de los noventa, registrando un valor acumulado en el período 1990-1999 cercano a los 316 mil millones de dólares, de los cuales el 49% correspondió a empresas vinculadas a infraestructura. Dentro de estas empresas las de telecomunicaciones fueron las más significativas. Éstas representaron el 49% de las privatizaciones en infraestructura y el 24% de las privatizaciones mundiales. La enajenación de empresas eléctricas cobró también gran importancia en los noventa. A nivel mundial estas privatizaciones arrojaron un monto total de 53.427 millones de dólares, lo que representó el 17% de las privatizaciones mundiales y el 35% de las privatizaciones de empresas de infraestructura (cuadro 4).

⁷ A todo esto deben agregarse: las fuertes caídas bursátiles, que abarataron el valor de las operaciones de fusión y adquisiciones; la restricción del acceso al financiamiento para las empresas, y el agotamiento de la ola de privatizaciones de empresas públicas que motivaron la aceleración de los flujos de inversión extranjera directa en los años noventa.

La venta de empresas públicas, vinculadas a la explotación de recursos naturales (petróleo, minería, agricultura y forestal) representaron sólo el 19% de las privatizaciones mundiales. Dentro de este rubro destacaron la privatización de empresas petroleras, que dieron cuenta del 75% de las ventas de empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales y del 14% de las privatizaciones mundiales. La privatización de empresas mineras se concentró básicamente en los países de América Latina, a tal punto que más del 60% de los 9.000 millones de dólares que se captaron, en el transcurso de los noventa fueron absorbidos por los países de la región (Brasil, México y Perú).

Cuadro 4
PRIVATIZACIONES MUNDIALES POR SECTORES
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Infraestructura ^a	9 704	6 863	9 715	5 360	9 399	9 240	15 063	37 370	39 964	11 669	154 347
Telecomunicaciones	7 643	5 981	3 007	1 083	6 069	3 691	3 814	12 863	26 619	5 340	76 110
Electricidad	59	359	4 892	1 741	2 180	4 523	6 156	17 979	9 994	5 545	53 427
Manufactura	1 402	5 558	7 188	7 491	6 091	5 787	3 546	7 795	2 167	3 127	50 152
Hierro	185	2 145	1 614	2 900	1 219	135	193	916	3	303	9 613
Químicos	156	466	315	415	1 285	291	488	1 222	514	908	6 060
Construcción	196	484	732	491	790	592	745	318	718	746	5 812
Otras manufacturas	864	2 462	4 528	3 685	2 798	4 769	2 120	3 743	932	1 169	27 071
Sector Primario ^b	1 367	3 608	3 394	6 215	4 068	4 336	2 787	12 932	3 125	18 085	59 917
Petróleo	568	2 085	2 760	5 162	2 115	2 781	1 687	7 956	1 975	17 985	45 074
Minería	485	235	382	187	1 220	618	468	4 418	971	17	9 001
Servicios											
Financieros	47	7 793	5 263	3 411	1 065	1 933	2 895	3 445	3 149	9 007	38 008
Banca	47	7 505	5 099	2 462	779	1 853	2 646	3 055	2 471	8 244	34 164
Otros	138	420	621	1 184	1 088	606	1 108	5 031	905	2 188	13 289
Total	12 658	24 242	26 181	23 661	21 712	21 901	25 399	66 573	49 309	44 076	315 712

Fuente: World Bank, Global Development Finance (2001).

^a La infraestructura incluye telecomunicaciones, electricidad, transporte.

^b El sector primario incluye petróleo, minería, agricultura y forestal.

En el período 1990-1999, los países de América Latina y el Caribe dieron cuenta del 56% de las privatizaciones mundiales, lo que significó un ingreso acumulado del orden de 177.839 millones de dólares. Los mayores montos fueron captados también en el segundo quinquenio de los noventa. En este período, la región recibió 113.954 millones de dólares mientras que durante el primer quinquenio sólo 63.885 (cuadro 5).

Las oportunidades que ofrecieron los países de la región fueron muy atractivas para los inversionistas. Las principales privatizaciones dentro de la región involucraron a casi todas las empresas de telecomunicaciones que eran principalmente monopólicas, así como a las empresas de electricidad, gas, petróleo y minería, junto con entidades financieras y en algunos países puertos y servicios de agua potable.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VALOR DE LAS PRIVATIZACIONES*(Millones de dólares)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	Total/PIB de 1995 ^{1/}
Argentina	7 532	2 841	5 741	4 670	894	1 208	642	4 366	510	16 157	44 561	17,5
Bolivia	n.d.	n.d.	9	13	n.d.	789	34	40	10	151	1 046	15,4
Brasil	44	1 633	2 401	2 621	2 104	992	5 770	18 737	32 427	4 400	71 129	9,8
Chile	98	364	8	106	128	13	187	n.d.	181	1 053	2 139	3,2
Colombia	n.d.	168	5	391	170	n.d.	2 075	2 876	518	n.d.	6 203	6,6
México	3 160	11 289	6 924	2 131	766	167	1 526	4 496	999	291	31 749	11,7
Perú	n.d.	3	212	127	2 840	1 276	1 751	1 268	480	286	8 243	15,3
Venezuela	10	2 278	140	36	8	39	2 017	1 387	112	46	6 073	8,0
Otros	71	147	120	393	1 289	132	140	726	2 447	1 231	6 696	n.d.
Total	10 915	18 723	15 560	10 488	8 199	4 616	14 142	33 897	37 685	23 614	177 839	n.d.

Fuente: CEPAL, a partir de datos del World Bank, Global Development Finance (2001); World Bank, World Development Indicators (2003); FMI, International Financial Statistics (2003).

Notas:

1/ Corresponde a la sumatoria de las privatizaciones en millones de dólares constantes (tomando 1995 como año base) dividido por el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país en 1995.

n.d.: Dato no disponible.

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS PRIVATIZACIONES*(Porcentajes sobre el total de cada año)*

	1997	1998	1999
Telecomunicaciones	3	61	-
Electricidad	59	30	40
Siderurgia y minería	19	-	-
Petróleo y gas	-	-	25
Gas	3	-	-
Banca	3	2	-
Sanitario	-	-	14
Transporte	-	4	-
Otros	13	3	21
Total	100	100	100

Fuente: "Estudio Económico de América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago de Chile, varios números: 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000.

Las privatizaciones se concentraron en los países de mayor dimensión. Tan solo Brasil dio cuenta del 40% de los ingresos de los países de la región mientras Argentina y México, captaron respectivamente 25% y 18%.

La información disponible permite apreciar que los mayores montos fueron captados entre 1997 y 1999, (cuadro 5). En estos años destacaron las privatizaciones de electricidad, y siderurgia y minería en 1997; telecomunicaciones y electricidad en 1998; y electricidad, petróleo y gas en 1999 (cuadro 6).

Las privatizaciones fueron muy significativas para el desempeño macroeconómico y social de los países de la región, contribuyendo, según el caso, a reducir la deuda externa o a aliviar la atención de su servicio; disponer de mayores recursos para gastos de apoyo social; financiar los déficit fiscales; e incluso realizar inversiones en equipamiento militar. Tomando en cuenta su significación, medida en términos del producto interno bruto (PIB), las privatizaciones cobraron

especial relevancia en Argentina en que representaron el 17,5% del PIB, en Bolivia y Perú alrededor del 15%, mientras que en México y Brasil alcanzaron valores cercanos al 12% y 10% del PIB, respectivamente (cuadro 5).

C. La reestructuración de las empresas públicas, el retorno de las empresas transnacionales, y la consolidación de las empresas privadas nacionales

Si bien la mayoría de los países de la región aceptó el paradigma predominante, en el sentido de eliminar las barreras de entrada a la explotación de recursos naturales, no todas las políticas públicas se nutrieron de un fundamentalismo que implicara la privatización total de los activos. A inicios de la década de los noventa la situación de las empresas públicas de los países de la región podría caracterizarse, a grandes rasgos, en cinco grupos:

- Grupo 1: Grandes empresas públicas dedicadas a la explotación de recursos naturales.
- Grupo 2: Empresas de servicios de utilidad pública (electricidad, telecomunicaciones, agua potable) que presentaban relativos grados de obsolescencia y que no estaban dando adecuada cobertura, tanto en calidad del servicio como en cantidad de usuarios.
- Grupo 3: Empresas de provisión de servicios de infraestructura y transporte.
- Grupo 4: Empresas financieras (banca, seguros y otros) que formaban parte del Estado, debido a operaciones de rescate o por expropiaciones.
- Grupo 5: Empresas manufactureras de distintos tamaños según los países, dedicadas a la producción de insumos básicos (siderurgia p.e.) y en algunos casos a bienes de capital; y otras de menor tamaño que por diversas razones habían terminado formando parte de la actividad empresarial del Estado (rescate, expropiaciones, etc.).

Las mayores privatizaciones se concentraron en las empresas de los dos primeros grupos. En el grupo 1 se privatizaron empresas vinculadas a la minería, petróleo, gas; y en el grupo 2 se privatizaron la mayoría de las empresas de telecomunicaciones, distribución de electricidad y en menor medida, generación y transmisión de electricidad y servicios de agua potable. En el grupo 3 se otorgaron en concesión algunos puertos y carreteras y se privatizaron empresas de transporte aéreo y se liquidaron algunas empresas navieras. En el grupo 4 se privatizaron bancos comerciales y se liquidaron bancos y corporaciones de fomento y en el grupo 5 se liquidaron o vendieron los activos de la mayoría de las empresas públicas en la industria manufacturera.

Lo que marcó la significativa participación de la región en las privatizaciones mundiales fueron las ventas de las grandes empresas de telecomunicaciones, petróleo y gas y un buen número de empresas de electricidad así como bancos y empresas financieras. Es importante anotar también que, en algunos países, las empresas fueron compradas por otras empresas de propiedad del Estado, tanto de países de dentro como de fuera de la región, como se observó en los casos de la transmisión de electricidad y gas en Argentina, Bolivia y Perú.

Las empresas públicas del grupo 1 especialmente las de petróleo, gas y minería (PETROBRAS, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), Empresa Nacional del Petróleo de Chile (ENAP), Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR), Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), Corporación del Cobre de Chile (CODELCO) y otras, continúan siendo estatales y sus volúmenes de ventas son de gran importancia para la región. Algunas de gran dimensión del grupo 2, especialmente vinculadas a la industria eléctrica y agua potable continúan siendo empresas públicas (Electrobrás, Centrais

Eléctricas Brasileiras S.A., Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México, Electricidad del Perú S.A. (ELECTROPERU), etc.).

Se trata de empresas de grandes dimensiones cuya contribución fiscal es decisiva y que tienen una gran incidencia en la generación de divisas, con sus consecuentes repercusiones en el mercado cambiario.

Cuadro 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LAS 500 MAYORES EMPRESAS

(Números, porcentajes y millones de dólares)

	1992				2002			
	Empresas	(%)	Ventas	(%)	Empresas	(%)	Ventas	(%)
Total de empresas	500	100	384 931	100	500	100	856 456	100
Extranjeras	140	28,0	105 166	27,3	183	36,6	281 857	32,9
Privadas nacionales	268	53,6	143 314	37,2	267	53,4	306 606	35,8
Estatales	92	18,4	136 451	35,4	50	10,0	267 993	31,3
Recursos Naturales	44	100	103 685	100	51	100	236 527	100
Extranjeras	17	38,6	16 131	15,6	26	51,0	19 046	8,1
Privadas nacionales	11	25,0	6 443	6,2	11	21,6	17 648	7,5
Estatales	16	36,4	81 111	78,2	14	27,5	199 833	84,5

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Revista América Economía, julio 2003.

En algunos casos se eliminaron las barreras de entrada (petróleo en Brasil, minería en Chile) o se otorgaron mayores incentivos (petróleo en Colombia y Ecuador) sin privatizar las empresas públicas, con el objeto de captar mayores inversiones y expandir la producción y las exportaciones; en otros casos se diseñaron esquemas para concertar alianzas estratégicas (CODELCO en Chile y PDVSA en Venezuela). Es interesante destacar que no solamente se reforzó la gestión empresarial del Estado sino que se internacionalizaron las empresas (PEMEX en México, PETROBRAS en Brasil; CODELCO y ENAP en Chile) o se suscribieron convenios del tipo *joint ventures* o de colaboración económica (níquel en Cuba) para ampliar y modernizar las operaciones. Asimismo, la privatización tampoco fue un hecho generalizado en servicios de infraestructura y de utilidad pública, siendo los casos más notorios los de comisión Federal de Electricidad de México, ELECTROBRAS de Brasil y ELECTROPERU.

Si tomamos como referencia las 500 mayores empresas de América Latina y el Caribe (cuadro 7), podemos observar lo siguiente:

- Las empresas estatales se redujeron de 92 a 50, entre 1992 y 2002 pero elevaron sus ventas de 136 a 268 millones de dólares y su participación en las ventas totales se redujo solamente del 35% al 31%.
- El total de las ventas de las empresas de recursos naturales aumentó de 104 a 237 millones de dólares en el período 1992-2002. Si en 1992 las empresas estatales controlaban el 78% de las ventas de las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales, en el 2002 dicha participación se elevó al 84%.
- En el período 1992-2002, 43 empresas extranjeras se agregaron al grupo de las mayores 500 empresas de la región. Las ventas se elevaron de 105 a 282 millones de dólares, lo que significó que su participación en las ventas totales creciera de 27% a 33%.
- En el período 1992-2002, nueve empresas extranjeras se agregaron a las que explotaban recursos naturales y que se ubicaban entre las 500 mayores. Las ventas controladas por las empresas extranjeras aumentaron de 16 mil a 19 mil millones de dólares pero su contribución a las ventas totales de recursos naturales no aumentó, mas bien se redujo de 16% a sólo 8%.

- Las empresas privadas nacionales, que figuran entre las 500 mayores de la región, no tuvieron mayor variación. Eran 268 en 1992 y se redujeron a 267 en 2002. Sin embargo, sus ventas se elevaron de 143 a 307 mil millones de dólares pero su contribución a las ventas totales se redujo de 37% a 35%.
- Sólo 11 empresas privadas nacionales figuraban entre las mayores empresas que explotan recursos naturales. Este número no se alteró en el período 1992-2002. No obstante, las ventas prácticamente se triplicaron, arrojando un valor de cerca de 18 mil millones de dólares en 2002, determinando que su contribución a las ventas totales de este tipo de empresas pasara del 6% al 7%.

De lo expuesto se desprenden algunas conclusiones que son muy relevantes para los propósitos de este trabajo:

- Los países de la región asumieron el paradigma predominante en favor de la inversión extranjera; compitiendo incluso, entre sí, por la captación de inversiones, reduciendo, en algunos países, la participación del Estado en las rentas de explotación de los recursos naturales. Sin embargo, las empresas públicas de mayor dimensión se mantuvieron en poder del Estado y expandieron significativamente sus actividades. Si bien el número de empresas públicas se redujo, aumentó su contribución a las ventas de las mayores empresas de recursos naturales.
- Las empresas extranjeras aumentaron su porcentaje dentro del total de las ventas de las 500 mayores empresas de la región. Si bien el número de empresas extranjeras dedicadas a la explotación de recursos naturales aumentó, su participación en las ventas totales de este tipo de empresas se redujo, lo que no implica que no sean muy relevantes en algunos países, como es el caso de la minería de Perú y Chile.
- Las empresas privadas nacionales se han consolidado y sus ventas se han mantenido en un poco más de un tercio del total de las ventas de las 500 mayores empresas regionales. Además, han incrementado su participación en las ventas de las principales empresas dedicadas a explotar recursos naturales. Este aumento se debe probablemente a la mayor concurrencia de empresarios nacionales vinculados a la agricultura, pesca y la explotación forestal.

De acuerdo con la información disponible se puede concluir que a pesar del paradigma en boga; del interés de los gobiernos en promover la inversión extranjera; del impulso que tuvieron las privatizaciones; de la menor influencia de las posiciones estatistas y nacionalistas; y del impacto de las reformas en la eliminación de las barreras de entrada y en la liberalización de los mercados, el capitalismo nacional sigue siendo determinante dentro de las mayores empresas de los países de la región.

En el 2002, las empresas nacionales –públicas y privadas– dieron cuenta del 67% de las ventas totales de las 500 mayores empresas de la región, correspondiendo al capital extranjero sólo el 33% restante. Asimismo, las empresas nacionales dieron cuenta del 92% de las ventas de las 51 empresas que explotaban recursos naturales y que figuraban dentro de las 500 mayores empresas de la región.

No puede afirmarse, por tanto, que las reformas neoliberales produjeron una masiva desnacionalización en la explotación de los recursos naturales. Las privatizaciones no involucraron a las empresas estatales más grandes. Es más, éstas son más fuertes de lo que eran a comienzos de los noventa. Así por ejemplo entre 1991 y 2002, seis empresas petroleras estatales de la región invirtieron nada menos que 167.381 millones de dólares, monto que superó ligeramente los ingresos

por privatizaciones que en el mismo lapso fueron de 165.493 millones de dólares (cuadro 8).

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA: INVERSIONES DE EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES
(en millones de dólares)

Empresas estatales	1991-1999	2000-2002	Total general
PDVSA	43 791	11 058	54 849
PEMEX	33 541	24 767	58 388
PETROBRAS	27 991	14 310	42 301
ECOPETROL	6 848	1 557	8 405
PETROECUADOR	1 088	619	1 707
ENAP	1 374	437	1 811
Total	114 633	52 748	167 381
Promedio anual	12 737	17 582	13 948

Fuente: Elaborado a partir de "Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de países seleccionados de América Latina", H. Campodónico, *Serie Recursos Naturales* N° 78 (LC/L.2200-P), Santiago de Chile, octubre de 2004.

Habiéndose aminorado el ritmo de las privatizaciones y estando muchas de ellas cuestionadas por razones de procedimiento, corrupción, por no ejecutar los compromisos de inversión e inclusive, en algunos casos, por no acatar los programas ambientales, todo indica, que las empresas estatales que explotan recursos naturales continuarán fortaleciéndose y que la corriente privatizadora irá perdiendo importancia.

IV. La inserción de los recursos naturales en el comercio internacional

Durante el siglo que ha concluido, la dinámica de explotación del patrimonio natural de los países de la región, estuvo condicionada por la demanda externa, debido al reducido tamaño de los mercados internos con relación a la oferta exportable de los principales productos de exportación basados en recursos naturales. De esta forma, continua predominando un patrón de explotación de carácter extractivo que debe, necesariamente, ser funcional a los procesos de transformación productiva de los países más desarrollados, que son los principales importadores. De esta forma la valoración y dinámica de nuestro patrimonio natural siga estando determinadas por factores exógenos que, dada la estructura de nuestras exportaciones, influyen decisivamente en los ciclos económicos.

La disponibilidad de recursos naturales en los países desarrollados abrió en dichas economías, una serie de opciones de encadenamiento productivo, contribuyendo a la formación de aglomeraciones productivas. La localización, en estos países, de las fases de mayor grado de transformación, fue determinando la progresiva segmentación internacional de los complejos productivos vinculados a la transformación de los productos primarios, y la vigencia de formas subordinadas de sincronización entre la fase extractiva y las de mayor desarrollo productivo.

El predominio de un patrón de valoración exógena de las ventajas naturales de la América Latina inhibió las posibilidades de

desarrollo productivo interno, las que se vieron limitadas también, según el tipo de recurso, por la dimensión de los mercados nacionales. En cambio, dicha valoración en las economías industrializadas, puso énfasis en una sistemática incorporación del progreso técnico y en la articulación de la estructura productiva endógena.

El control del progreso técnico determinó los valores de uso y de cambio de los recursos naturales, cuyas transacciones internacionales estuvieron condicionadas por los “efectos de arrastre” que ejercieron los impulsos expansivos en las economías de mayor desarrollo relativo. El dinamismo exportador de los países de la región sigue dependiendo, en cuanto a volumen y precio, de los ciclos expansivos de estas economías.

El patrón de explotación en los países de la región, sujeto a una valoración exógena, no siempre ponderó adecuadamente la sustentabilidad ni el impacto de los procesos de explotación sobre la diversidad del patrimonio natural. A su vez, los ciclos económicos de los países desarrollados y la evolución del progreso técnico originan constantes fluctuaciones en la demanda externa, afectando los términos de intercambio, lo que reduce los recursos para financiar la protección del medio ambiente, a la vez que erosiona algunas ventajas naturales.

El progreso técnico determina la relocalización de ciertas explotaciones, la revalorización y/o desvalorización, según el caso, de algunas ventajas naturales y, en algunos casos, influye en la implantación de actividades no necesariamente compatibles con los sistemas naturales prevalecientes. En este sentido, el progreso técnico otorga un carácter siempre relativo a la valoración del patrimonio natural de los países de la región haciéndolos funcionales y/o disfuncionales respecto de las economías en que se genera y controla el conocimiento.

En la actualidad, la mayoría de los productos primarios que exporta la región están insertados en complejos productivos que operan bajo una racionalidad transnacional. Esta lógica supone la segmentación y sincronización de las diversas fases de los complejos productivos, a escala mundial, para aprovechar la mayor productividad de los factores. La segmentación implica el establecimiento de un modo de producción flexible y la sincronización una forma particular de distribución de beneficios que corresponde a nuestra ubicación dentro de cada fase del complejo productivo que encierran grados diferenciales de incorporación de conocimientos y por ende de calidad de la transformación productiva.

La racionalidad empresarial que determina las modalidades de segmentación y sincronización en el caso del aprovechamiento de las ventajas naturales depende del tipo de complejo productivo. Las materias primas agrícolas y los alimentos⁸ tienen mayores posibilidades de articularse a las estructuras productivas nacionales mientras que los minerales y metales,⁹ y los combustibles, en el caso de los grandes productores regionales, están ligados al grado de industrialización, por lo que tienden a insertarse, básicamente, a complejos productivos del exterior que operan, generalmente, bajo una lógica transnacional.

En estos dos últimos casos, los países de nueva industrialización han surgido como importantes compradores en el mercado internacional, revelando una mayor intensidad de uso de recursos naturales que los países desarrollados, lo cual abre nuevas relaciones de complementariedad con las economías de la región y por ende nuevas oportunidades de transformación productiva basadas en el aprovechamiento de ventajas naturales.

⁸ La dimensión de los mercados internos permitió, en algunos casos, una mayor capacidad de generación y absorción del progreso técnico. Esto se aprecia claramente en la explotación de los recursos agropecuarios que fueron adquiriendo progresivamente un mayor grado de elaboración (azúcar refinada, papel, conservas, harinas, alimentos balanceados, aceites y grasas, leche en polvo, café procesado, etc.).

⁹ En el caso de los recursos mineros, la reducida dimensión de los mercados internos y/o el proteccionismo fueron restricciones muy difíciles de superar que afectaron las posibilidades de producir o exportar, según el caso, bienes con mayor grado de elaboración (perfiles, barras, planchas, alambres, etc.).

Por diversos factores –entre los que pueden mencionarse la capacidad de comercialización internacional y las presiones proteccionistas– los productos de mayor valor agregado se orientan predominantemente al abastecimiento de los mercados internos aunque en la última década algunos países lograron penetrar en los mercados externos con productos de mayor grado de elaboración y como resultado de acuerdos de libre comercio.

El progreso técnico fue alterando la ponderación de los factores determinantes de las ventajas naturales, no sólo por los efectos de sustitución y de reducción de los componentes naturales en las fases de mayor grado de elaboración sino también, por el impacto de las nuevas tecnologías en la valorización del patrimonio natural.

El posicionamiento de los recursos naturales varió según el grado de funcionalidad mientras que la participación en los mercados estuvo generalmente vinculada a la ubicación geográfica, calidad de los recursos y características del medio ambiente productivo, disponibilidad de mano de obra y costos de extracción.

El control del progreso técnico comandó la valoración del patrimonio y los recursos naturales condicionando el grado de dinamismo y las formas de inserción en los complejos productivos internacionales. La región incrementó, en los últimos decenios, su capacidad de absorción del progreso técnico, incorporando nuevas tecnologías que permitieron un aprovechamiento más intensivo del patrimonio natural. Además, el mayor énfasis que viene otorgándose a las cuestiones ambientales está permitiendo la transferencia de tecnologías menos contaminantes y sustentables. Sin embargo, el progreso técnico erosiona también una serie de ventajas naturales por los efectos de sustitución y miniaturización que implica la introducción de nuevos materiales y la reducción del componente de recursos naturales por unidad de producto.

La competitividad de los recursos naturales está en cuestión frente a los nuevos paradigmas tecnológicos. Sin embargo, debe señalarse que las exportaciones basadas en recursos naturales viene experimentando también, algunos cambios muy significativos debido a la introducción de nuevos productos. Además, la biodiversidad es un área poco estudiada que ofrece amplias posibilidades en el futuro, a lo que deben agregarse las nuevas tecnologías que revalorizan una serie de potencialidades del patrimonio natural. Así pues, el cambio tecnológico viene erosionando ciertas ventajas naturales pero permite también descubrir otras y reevaluar las ya existentes.

Los recursos con menor grado de elaboración se articularon predominantemente, a mercados oligopsónicos y/o a circuitos comerciales intra-firma valorizándose generalmente bajo las reglas de un mercado de compradores mientras que los productos de mayor grado de procesamiento se valoraban en un mercado de vendedores. Consecuentemente, la capacidad de negociación de las economías extractivas se vio seriamente restringida, transfiriendo una parte sustantiva de las rentas de explotación a las economías que controlaban las fases de mayor grado de elaboración, sustentadas en el aprovechamiento de nuestras ventajas naturales. De esta forma, fue la demanda externa la que condicionó, en gran medida, la puesta en producción de las referidas ventajas naturales.

A. La estructura del comercio mundial y la importancia relativa de los recursos naturales

A inicios del segundo decenio del siglo XX (Foreman-Peck 1985) el comercio mundial era de 19.103 millones de dólares, de los cuales los productos primarios representaban el 64%, correspondiendo el 36% restante a los productos manufacturados. Los alimentos y las materias primas agrícolas daban cuenta del 78% del comercio mundial de productos primarios mientras que los minerales y los combustibles representaban el 22% restante.

Casi la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo eran de productos primarios, lo que equivalía a cerca de dos tercios de las importaciones de los países desarrollados. Éstos eran y son los socios comerciales más importantes de los países en desarrollo mientras que lo sustantivo del comercio de manufacturas se daba y se da entre los países desarrollados.

El predominio de los productos primarios en el comercio mundial era funcional a la evolución del proceso de industrialización de los Países del Norte y se mantuvo hasta mediados de los cincuenta en que dieron cuenta del 53% de las transacciones mundiales. Es a partir de este decenio, que se inicia un fuerte crecimiento de la producción de manufacturas. A inicios de la década de los sesenta los productos manufacturados representaban ya el 52% del comercio mundial mientras la participación de los productos primarios, si bien se había reducido a 48%, no dejaba de ser una fracción muy significativa de las transacciones internacionales.

Cuadro 9
ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Productos	1980	%	2000	%	Incremento	Contribución al incremento mundial (%)
Primarios	869	43	1 322	22	453	11
Combustibles	481	24	593	10	112	3
Minerales y metales	93	5	190	3	97	2
Materias primas agrícolas	74	4	118	2	44	1
Alimentos	221	11	421	7	200	5
Manufacturas	1 031	57	4 858	78	3 827	89
Total	1 900	100	6 180	100	4 280	100

Fuente: Elaborado sobre la base de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2002.

Vale la pena recordar que, a inicios de los sesenta, los productos primarios representaban el 97% de las exportaciones de los países de América Latina por lo que ya el posicionamiento y la participación de nuestros países en el comercio mundial empezó a ponerse en cuestión y fue uno de los tópicos centrales del pensamiento de la CEPAL.

Entre fines de los sesenta e inicios del decenio de los ochenta, los productos primarios redujeron su participación a sólo el 43% del comercio mundial, lo que en términos absolutos equivalía a unos 869 mil millones de dólares. A partir de estos años se incorporaron una serie de adelantos tecnológicos que posibilitaron el desarrollo de nuevas ventajas naturales. Especialmente, en la producción de alimentos, materias primas agrícolas, combustibles y metales, lo que permitió un significativo aumento de las transacciones de productos primarios, abriendo nuevas posibilidades de desarrollo productivo que aprovecharon tanto las empresas nacionales —públicas y privadas— como las empresas transnacionales, debido a la reducción de las barreras de entrada a la explotación del patrimonio natural.

Si bien la participación de los productos primarios en las transacciones internacionales continuó reduciéndose, para ubicarse en sólo 22%, a inicios de este nuevo milenio, el comercio experimentó en términos absolutos un incremento del orden de los 453 mil millones de dólares, que se explicaron, en su mayor parte, por el aumento del comercio de alimentos y combustibles. Sin embargo, la participación de los combustibles en el comercio mundial declinó de 24% en 1980 a sólo 10% en el 2000 mientras que los alimentos descendieron, en el mismo lapso, de 11% a 7%. Como se puede apreciar en el cuadro 9, todos los productos basados en recursos naturales descendieron mientras que el comercio de productos manufacturados pasó de 57% a 78%, dando cuenta del 89% del incremento que experimentó el comercio mundial.

Durante los dos últimos decenios del siglo pasado se produjeron algunos cambios en la importancia relativa de los productos primarios. Es interesante observar que los alimentos se han convertido en el rubro con la mayor participación en el comercio mundial de productos primarios. En efecto, si en 1980 dieron cuenta del 25% del comercio de productos basados en la explotación de las ventajas naturales, en el 2000, su participación se elevó al 32% mientras que los combustibles declinaron de 55% a 45% y las materias primas agrícolas se mantuvieron estancadas en un 9%. En cambio los minerales y metales aumentaron su contribución de 11% a 14% (cuadro 10).

Cuadro 10
ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS PRIMARIOS
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Productos	1980	%	2000	%
Combustibles	481	55	593	45
Minerales y metales	93	11	190	14
Materias primas agrícolas	74	9	118	9
Alimentos	221	25	421	32
Total	869	100	1 322	100

Fuente: Elaborado a partir de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2002.

B. Concentración regional de las exportaciones de recursos naturales

Durante el siglo XX, la composición de las exportaciones de productos basados en recursos naturales no experimentó cambios significativos en la mayoría de los países de América Latina (cuadros 11 y 12). En este sentido, la concentración en pocos productos hace que los efectos de las fluctuaciones de los mercados internacionales sean más pronunciados en los países de la región.

Es importante por eso destacar el trabajo realizado por Thorp (1998) que permite identificar, en algunos productos, determinados períodos de auge que fueron más prolongados que otros. En el caso del caucho, por ejemplo, el esplendor se mantuvo hasta inicios de los años treinta en el Brasil mientras que la vigencia de los nitratos, que fueron el principal producto de exportación de Chile, perduró hasta los sesenta. Éstos serían los casos de auge y declive más relevantes por lo que llama la atención que el perfil exportador de materias primas se haya mantenido por mucho tiempo, registrándose cambios recién en los últimos decenios del siglo pasado.

El trabajo de Thorp (1998) permite también constatar la fuerte concentración de las exportaciones de recursos naturales que muestran los países de la región (cuadros 11 y 12). Durante más de 80 años, Argentina exportó básicamente trigo y carne, agregando a sus exportaciones de productos primarios posteriormente petróleo y tortas oleaginosas.

Bolivia exportó, durante 70 años, esencialmente estaño, incorporando luego el gas y también tortas oleaginosas. El café fue el gran producto de exportación de Brasil durante más de 80 años. Es recién a partir de la década de los setenta que aparecen el hierro y en los noventa la soya y las tortas oleaginosas.

Cuadro 11

1900-1950: PRINCIPALES PRODUCTOS BÁSICOS DE EXPORTACIÓN DE AMÉRICA LATINA*(Porcentajes sobre el total de las exportaciones)*

	1900	1910	1920	1930	1940	1950
Argentina	lana (24) trigo (19)	trigo (23) lana (15)	trigo (24) carne (18)	trigo (19) carne (18)	carne (23) trigo (16)	trigo (17) carne (15)
Bolivia^a	plata (39) estaño (27)	estaño (54) caucho (16)	estaño (68) plata (11)	estaño (84) cobre (4)	estaño (80) plata (6)	estaño (67) plomo (9)
Brasil	café (57) caucho (20)	café (51) caucho (31)	café (55) cacao (4)	café (68) algodón (3)	café (34) algodón (18)	café (62) cacao (7)
Chile	nitrate (65) cobre (14)	nitrate (67) cobre (7)	nitrate (54) cobre (12)	nitrate (43) cobre (37)	cobre (57) nitrate (19)	cobre (52) nitrate (22)
Colombia^b	café (49) oro (17)	café (39) oro (16)	café (62) oro (13)	café (64) petróleo (22)	café (62) petróleo (29)	café (72) petróleo (16)
Costa Rica	café (60) banano (31)	banano (53) café (32)	café (51) banano (33)	café (67) banano (25)	café (54) banano (28)	café (30) banano (56)
Cuba	azúcar(61) tabaco (23)	azúcar (70) tabaco (24)	azúcar (87) tabaco (10)	azúcar (68) tabaco (17)	azúcar (70) tabaco (8)	azúcar (82) tabaco (5)
México	plata (44) cobre (8)	plata (28) oro (16)	petróleo (67) plata (17)	plata (15) petróleo(14)	plata (14) zinc (13)	algodón (17) plomo (12)
Perú	azúcar (25) plata (18)	cobre (20) azúcar (19)	azúcar (35) algodón (26)	petróleo (33) cobre (21)	petróleo (26) algodón (21)	algodón (34) azúcar (15)
Uruguay	lana (29) curtidos (28)	lana (40) curtidos (23)	lana (40) carne (30)	carne (37) lana (27)	lana (45) carne (22)	lana (48) carne (19)
Venezuela	café (43) cacao (20)	café (53) cacao(18)	café (42) cacao (18)	petróleo (82) café (10)	petróleo (88) café (3)	petróleo (94) café (1)

Fuente: Elaborado a partir de "Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX", R. Thorp, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Washington (1998).

^a La exportación boliviana de plata en torno a 1900 corresponde al año 1901; la de caucho en torno a 1910 corresponde al promedio en 1912-1913.

^b Los datos sobre las exportaciones colombianas en torno a 1900 corresponden a 1898; los de la exportación de oro en torno a 1910 corresponden al promedio en 1912-1913 y, en torno a 1920, al promedio en 1921-1922.

En Chile, el cobre ha sido un producto cuya participación en las exportaciones nacionales fue creciendo muy rápidamente mientras decrecieron los nitratos. El cobre llegó a representar el 79% de las exportaciones de Chile, a inicios de los setenta. Recién en los noventa aparece la harina de pescado como un producto relevante aunque el cobre sigue manteniendo su hegemonía.

El café ha sido el gran producto de exportación de Colombia hasta la década de los ochenta. En estos años aparece el petróleo, que se consolida en los noventa junto con el carbón mientras el café disminuye su importancia. En Costa Rica las exportaciones de café y banano se han mantenido a lo largo de todo el siglo XX como los principales rubros de exportación. Lo mismo en el caso de Cuba con el azúcar y el tabaco aunque en los años setenta apareció el níquel.

Los productos primarios en México, hasta inicios de la década de los noventa, tenían un peso significativo dentro de las exportaciones nacionales. Durante los primeros cuarenta años del siglo pasado, las exportaciones mexicanas fueron básicamente de minerales y petróleo, sumándose hasta los setenta el algodón y el café. A partir de los ochenta el petróleo se consolida como el principal producto primario de exportación y es justamente, a inicios del nuevo milenio, que las manufacturas pasan a ser el principal rubro de exportación de México.

Perú fue un país agro-minero exportador hasta la década de los treinta en que apareció el petróleo como un rubro importante de exportación, situación que se mantiene hasta la década de los cuarenta. En los años cincuenta nuevamente los productos agrarios adquieren una significación

predominante pero aparece el cobre hacia fines de esta década como un importante rubro de exportación junto con la harina de pescado. En los ochenta aparece nuevamente el petróleo y se consolidan los productos mineros, sin embargo, la importancia de los hidrocarburos va decreciendo siendo nuevamente hegemónicos durante los noventa, los productos mineros y la harina de pescado.

Lana, cueros y carne marcan la trayectoria exportadora del Uruguay durante todo el siglo XX mientras que Venezuela fue un exportador, básicamente, de café y cacao, durante los tres primeros decenios de este siglo, apareciendo el petróleo como el principal producto de exportación, desde la década de los treinta hasta la actualidad.

De lo expuesto, se desprende, con toda claridad, que son pocos los casos, en América Latina y el Caribe, de países con una estructura diversificada de exportaciones, basadas en recursos naturales. En un buen número de casos y según el espacio y tiempo de su inserción internacional se observa la hegemonía de ciertos productos.

Cuadro 12
1950-2001: PRINCIPALES PRODUCTOS BÁSICOS DE EXPORTACIÓN DE AMÉRICA LATINA
(Porcentajes sobre el total de las exportaciones)

	1950	1960	1970	1980	1990	2001
Argentina	trigo (17) carne (15)	carne (22) lana (14)	carne (25) trigo (6)	carne (10) trigo (10)	tort oleag (9) trigo (7)	tort oleag (10) petróleo (9)
Bolivia	estaño (67) plomo (9)	estaño (66) plomo (7)	estaño (50) antimonio(16)	estaño (36) gas (22)	gas (25) zinc (16)	gas (18) tort oleag (14)
Brasil	café (62) cacao (7)	café (55) cacao (6)	café (32) hierro (7)	café (12) hierro (8)	hierro (8) tort oleag (5)	hierro (5) soya (5)
Chile	cobre (52) nitrato (22)	cobre (67) nitrato (7)	cobre (79) hierro (6)	cobre (47) molibdeno (6)	cobre (47) harina de pescado (5)	cobre (37) pescado (7)
Colombia	café (72) petróleo (16)	café (75) petróleo (18)	café (59) petróleo (11)	café (60) azúcar (4)	petróleo (23) café (21)	petróleo (21) carbón (9)
Costa Rica	café (30) banano (56)	café (53) banano (24)	café (29) banano (29)	café (26) fruta fresca (16)	banano (26) café (18)	banano (11) café (4)
Cuba	azúcar (82) tabaco (5)	azúcar (73) tabaco (8)	azúcar (75) tabaco (4)	azúcar (82) níquel (5)	azúcar (80) níquel (7)	níquel ^a (34) azúcar ^a (27)
México	algodón (17) plomo (12)	algodón (23) café (9)	algodón (8) café (5)	petróleo (61) gas (4)	petróleo (36) legumbres fr. (3)	petróleo (7)
Perú	algodón (34) azúcar (15)	algodón (18) cobre (17)	pescado (27) cobre (25)	cobre (20) petróleo (17)	cobre (19) harina de pescado (13)	oro (17) harina de pescado (12)
Uruguay	lana (48) carne (19)	lana (57) carne (20)	lana (32) carne 32)	lana (20) carne (15)	lana (16) carne (13)	cueros (11) carne (10)
Venezuela	petróleo (94) café (1)	petróleo (88) hierro (6)	petróleo (87) hierro (6)	petróleo (93) aluminio (2)	petróleo (81) aluminio (4)	petróleo (82) aluminio (2)

Fuente: Elaborado a partir de "Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX", R. Thorp, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Washington (1998), y actualizado según el "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002" desde 1980.

^a 2000

C. Competitividad de los países de la región en el comercio mundial de productos basados en recursos naturales

Las reformas económicas de la última década del siglo pasado no produjeron cambios significativos en la competitividad de los países de la región, desde el punto de vista de su capacidad para participar dinámicamente en el crecimiento del comercio mundial. Así puede constatar que nuestra participación en el comercio mundial, a inicios del nuevo milenio, fue de sólo 5,6% y, por tanto similar al 5,5% de inicios del decenio de los ochenta. El mérito de las reformas, en este sentido, ha sido recuperar simplemente lo perdido en los turbulentos años ochenta.

Cuadro 13
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL COMERCIO MUNDIAL
(En porcentajes)

Países	1980	1990	1995	2000
Desarrollados	63,8	71,5	68,6	64,0
En desarrollo	28,6	23,8	27,7	32,0
América Latina	5,5	4,1	4,4	5,6
Otros	23,1	19,7	23,3	26,4
Europa Oriental	7,5	4,6	3,6	4,0
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2000.

Cuadro 14
ÍNDICE DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES

Países y regiones	1980	1995	2000
Desarrollados	100	228	313
En desarrollo	100	197	277
América Latina	100	287	387
África	100	263	426
Asia	100	116	137
Oceanía	100	338	444

Fuente: Elaborado sobre la base de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2000.

Sin duda, la reducida participación en el comercio mundial tiene mucha vinculación con una oferta exportable cuya valorización estaría en desventaja respecto de los países desarrollados, y por cierto también de los precios que obtienen otros países en desarrollo. Por otro lado, es interesante comprobar que el esfuerzo realizado por los países de la región fue muy significativo ya que el volumen de las exportaciones que se orientaron a los mercados mundiales fue casi cuatro veces mayor que las que se colocaron a inicios de los ochenta y además, superior al que experimentaron, en volumen, los países desarrollados (cuadro 14).

No obstante, en los dos últimos decenios del siglo XX, se incrementó la participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales de América Latina. Si a inicios de los años setenta y ochenta, los productos primarios representaban el 49% y 48% de las exportaciones, al comenzar los noventa solamente equivalían al 43% y a inicios de este milenio, su contribución se había reducido a 24% (cuadro 15).

Cuadro 15

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES
(Porcentajes sobre el total de las exportaciones)

Tipo de bienes	1970	1980	1990	2000
Primarios	49	48	43	24
Agrícolas	27	17	15	8
Mineros	9	5	5	3
Energéticos	13	26	23	13
Manufacturados y otros bienes	51	52	57	76
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a cifras del Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002, CEPAL, Santiago de Chile (2003b).

Cuadro 16

DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS PRIMARIOS
(Miles de dólares y porcentajes)

Países	1980	2000	Incremento	Contribución al incremento
Desarrollados	338,6	642,5	303,9	67
En desarrollo	530,8	679,7	148,9	33
América Latina y el Caribe	90,7	147,0	56,3	12
Total mundial	869,4	1 322,2	452,8	100

Fuente: Elaborado sobre la base de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2002.

La mayor importancia de los productos manufacturados, dentro de las exportaciones regionales, permitiría poner en duda una afirmación, muy común y ya casi tradicional en el pensamiento económico, que señala que el estancamiento de nuestra participación en el comercio mundial se debe al predominio de una estructura exportadora basada en los recursos naturales. Las cifras disponibles sugieren, mas bien, que se debería a una transformación manufacturera de bajo valor agregado, y muy cercana a lo que CEPAL ha denominado una “competitividad espúrea”, es decir, basada en productos intensivos en mano de obra y con reducidos salarios. Sin embargo, esta discusión no esta dentro de los propósitos de este trabajo.

Nos interesa , mas bien, profundizar en la competitividad de los productos basados en el aprovechamiento de nuestras ventajas naturales. Al respecto, interesa destacar que son los países desarrollados los que han incrementado su participación en este tipo de transacciones. En efecto, mientras los países en desarrollo se quedaron estancados en un 51%, entre 1980 y el 2000, los países desarrollados elevaron su participación, en dicho lapso, de 39% a 49%. Además, es interesante mencionar que los países desarrollados dieron cuenta del 67% de los 453 mil millones de dólares en que se incrementó el comercio de productos primarios, durante el período mencionado (cuadro 16).

Los países desarrollados son los principales exportadores de alimentos, materias primas agrícolas y también de minerales y metales (cuadros 17 y 18). Es interesante destacar que la participación de los países desarrollados en las exportaciones mundiales de combustibles ha venido creciendo de manera sostenida, en los dos últimos decenios, al extremo que su contribución pasó de 18% en 1980 a 32% en el 2000. Este incremento reflejó el deterioro de la participación de los países en desarrollo que redujeron su contribución del 73% al 58% mientras que los países de América Latina y el Caribe mantuvieron su participación a un nivel del orden del 10% de las exportaciones mundiales.

Cuadro 17

1980: DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO POR TIPO DE PRODUCTOS PRIMARIOS*(En porcentajes)*

	Alimentos	Materias primas agrícolas	Minerales y metales	Combustibles	Total primarios
Países desarrollados	64,3	61,1	67,6	18,3	39,0
Países en desarrollo	31,3	30,1	27,1	72,9	53,7
África	4,5	4,0	6,0	14,9	10,4
América Latina y el Caribe	14,2	4,5	11,0	9,5	10,4
Asia occidental en desarrollo	1,2	1,4	1,1	41,5	23,5
Resto Asia en desarrollo	10,3	19,2	7,6	6,9	8,9
Países Europa Oriental	4,4	8,8	5,3	8,8	7,3
Total mundial	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2002.

Cuadro 18

2000: DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO POR TIPO DE PRODUCTOS PRIMARIOS*(En porcentajes)*

	Alimentos	Materias primas agrícolas	Minerales y metales	Combustibles	Total primarios
Países desarrollados	64,6	63,6	55,9	31,9	48,6
Países en desarrollo	33,0	30,4	36,5	57,9	44,5
África	2,6	3,9	1,9	13,5	7,5
América Latina y el Caribe	13,2	6,6	11,8	10,4	11,1
Asia occidental en desarrollo	2,3	0,7	9,1	21,3	11,6
Resto Asia en desarrollo	14,5	18,4	12,0	12,7	13,7
Países Europa Oriental	2,4	6,0	7,5	10,2	6,9
Total mundial	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2002.

Por otro lado, no deja de preocupar el reducido impacto de las reformas de los años noventa en la competitividad internacional de los países de la región, medida en términos de nuestra participación en el comercio mundial de productos primarios. En efecto, en el caso de los alimentos, la participación regional aumentó de 11,6% a 13,2%, entre inicios de los noventa y el año 2000. Este incremento permitió, en realidad, recuperar parte de la participación que tenía la región a comienzos de los años ochenta que era de 14,1% (cuadro 19).

Si embargo es interesante, el avance que se produjo en la participación de la región en el comercio mundial de materias primas agrícolas que no había experimentado mejoría durante la década de los ochenta, manteniéndose estancada en una proporción, ligeramente superior al 4%. En este caso, el incremento puede considerarse significativo ya que a inicios del nuevo milenio, la participación regional era cercana al 7%.

Si bien la inversión en minería fue muy significativa, la participación regional en el comercio mundial de minerales y metales se redujo en un punto a finales de los noventa, ubicándose en 12,1% frente al 13,1% en 1990. En el caso de los hidrocarburos, en que también la inversión dentro de la región fue considerable, el incremento en la participación del comercio mundial fue relativamente modesto, pasando de 9,1% en 1990 a 10,4% en el 2000.

Cuadro 19
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO
MUNDIAL DE PRODUCTOS PRIMARIOS
(En porcentajes)

Productos	1980	1990	1995	2000
Alimentos	14,1	11,6	11,5	13,2
Materias primas agrícolas	4,5	4,4	6,0	6,7
Minerales y metales	10,9	13,1	12,1	12,1
Combustibles	9,5	9,1	9,0	10,4

Fuente: Elaborado a partir de UNCTAD, Handbook of Statistics, 2002.

En síntesis, la competitividad regional -medida en términos de nuestra participación en el comercio mundial de productos basados en el aprovechamiento de ventajas naturales- no ha experimentado mayor mejoría, a pesar del fundamentalismo y de las esperanzas que despertó el paradigma predominante en los años noventa. Los países desarrollados continúan incrementando su participación en el comercio mundial de significativos *commodities* y nuestro posicionamiento internacional se ve afectado por términos de intercambio que no experimentaron una mejoría significativa a lo largo del decenio de los noventa (cuadro 20).

Cuadro 20
ÍNDICE DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
(Índice año base 1990)

Regiones	1995	2000
Países desarrollados	106	101
Países en desarrollo	97	102
América Latina y el Caribe	107	107
África	89	116
Asia	96	100
Oceanía	182	242

Fuente: Elaborado a partir de UNCTAD, Handbook of Statistics 2002.

El comportamiento de los términos de intercambio ha sido, desde la década de los cincuenta un asunto que ha marcado el debate sobre la inserción internacional de los países de América Latina y la CEPAL tuvo una participación protagónica en este debate.

La evidencia empírica, durante el siglo XX revela que los *shocks* negativos predominaron sobre los positivos. Un reciente trabajo de Ocampo y Parra (2003) trata de comprobar la tesis Prebisch-Singer (recuadro 1) sobre la tendencia al deterioro de los términos de intercambio.

A juicio de dichos autores, los precios de las materias primas se deterioraron considerablemente a lo largo del siglo XX pero no en todos los casos la tendencia fue continua. En algunos productos el deterioro fue escalonado pero las cifras revelan que las profundas transformaciones que enfrentó la economía mundial entre 1920 y 1980¹⁰ se tradujeron en un deterioro cercano al 1% anual de los índices agregados de los precios relativos de las materias primas. Ocampo y Parra destacan, además, que mientras los productos no alimentarios perdieron

¹⁰ Antes de la Primera Guerra Mundial, la tendencia fue más bien positiva. Las mayores fluctuaciones se concentraron entre 1920 y 1980. En este período, los fenómenos más importantes fueron las fuertes desaceleraciones de la economía mundial después de la Primera Guerra Mundial y el *shock* petrolero de los años setenta, que marca el fin de la “edad de oro” de las economías industrializadas, y al que debe agregarse el *shock* monetario en los Estados Unidos para frenar la inflación (Ocampo y Parra, 2003).

alrededor del 15% de su valor a lo largo del siglo, los alimentos perdieron la mitad de su capacidad de compra.

Recuadro 1

LA TENDENCIA DECRECIENTE DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

La tesis sobre la tendencia decreciente de los términos de intercambio de los países en desarrollo fue formulada paralelamente por Sir Hans Singer (1950) y Raúl Prebisch (1951) a inicios de la década de los cincuenta. El planteamiento combinaba dos hipótesis que, aunque complementarias, son diferentes. Por una parte, el efecto negativo de la elasticidad-ingreso de la demanda de materias primas, sobre los términos de intercambio de los países en desarrollo y por otra, las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales del “centro” y la “periferia” de la economía mundial.

Las diferencias conceptuales son las siguientes. En la primera hipótesis la presión hacia el deterioro de los precios reales de los productos básicos se genera a través de los mercados de bienes mientras que en la segunda se produce en los mercados de factores. Otra diferencia es que la primera hipótesis se aplica exclusivamente a los productos básicos (en general a productos que enfrentan una baja elasticidad-ingreso de la demanda) mientras que la segunda afecta a todos los bienes.

La primera hipótesis asume que el crecimiento económico tiende a generar cambios en la estructura productiva a lo largo del tiempo, manifestándose una tendencia a la disminución del tamaño relativo del sector primario. Este cambio estructural está asociado no sólo a la baja elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos sino también al impacto del cambio tecnológico en la reducción de los componentes de materias primas y en su estímulo al uso de sustitutos, para abaratar los costos de producción de las manufacturas.

Estos cambios estructurales tienen importantes efectos en la distribución de los beneficios del comercio mundial. Si la división internacional del trabajo implica que los países en desarrollo se especializan en la producción de materias primas y los países industrializados en manufacturas, los primeros crecerán más lentamente o, alternativamente, los excedentes en la oferta de productos primarios tenderán a presionar a la baja sus precios relativos.

Finalmente debe indicarse que ambos autores coincidieron en que el deterioro de los términos de intercambio se debía a la desigual distribución de los frutos del progreso tecnológico.

Fuente: Elaborado a partir de “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, Ocampo y Parra, *Revista de la CEPAL* N° 79, Santiago de Chile, abril, 2003.

V. El debate sobre los recursos naturales y la importancia de una nueva agenda para las negociaciones internacionales

En este último capítulo se hace un recuento de los principales aspectos que marcaron el debate sobre los recursos naturales en los foros internacionales y su vinculación con las políticas públicas y los mecanismos de cooperación internacionales. Luego se analizan los tres ejes que, a nuestro juicio, concentran el debate actual y se concluye proponiendo algunos aspectos conceptuales para construir una nueva agenda que permita el desarrollo sustentable del patrimonio integral de los países de la región.

A. Evolución del debate internacional sobre los recursos naturales

Durante casi todo el siglo XX pero particularmente, con mayor énfasis, después de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de las Naciones Unidas, cuatro hilos conductores concentraron el debate sobre los recursos naturales: las cuestiones de soberanía; los términos de intercambio y el reparto de los beneficios; y la institucionalidad de los mercados mundiales.

La soberanía sobre los recursos naturales puso en cuestión las modalidades de acceso. La mayoría de los países en desarrollo fueron reivindicando para el Estado el ejercicio de dicha soberanía y

desde inclusive, antes de la segunda mitad del siglo XX, empezaron a formularse políticas públicas que vincularon el ejercicio de la soberanía a la explotación exclusiva por el Estado, propendiéndose, en algunos países, a la estatización de las explotaciones mientras que en otros se limitó el acceso de las empresas extranjeras, otorgando preferencia a las empresas nacionales y/o poniendo en marcha modalidades de asociación con el Estado.

El problema del reparto de los beneficios fue siempre un tema conflictivo centrado en las modalidades de contratación entre el Estado y los inversionistas extranjeros. Los enfoques estatistas reclamaron el control absoluto de la renta mientras que las posiciones que aceptaban la participación de las empresas extranjeras fueron adoptando diversos mecanismos con el propósito de incrementar el valor retenido dentro de las economías nacionales.

Estos mecanismos fueron dando origen progresivamente, a complejos engranajes que pusieron el acento en la aplicación de imposiciones por el uso mismo de los recursos naturales, a través de cánones y/o regalías fijas o variables, según los niveles de producción; en el aumento de la renta imponible, en la aplicación de tributos a las ventas, a efectos de absorber por anticipado, parte de la renta gravable y/o en la fijación de sobre-tasas al impuesto a las utilidades para captar parte de los beneficios derivados de situaciones excepcionales de mercado.

Recuadro 2

EVOLUCIÓN DEL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

- **Decenios: 1950-1970**

Soberanía, reparto de beneficios, deterioro de los términos de intercambio e institucionalidad de los mercados mundiales. Visión nacionalista, preocupación por las formas de enclave y encadenamientos internos, intervención del Estado en el control de la explotación y de la renta, cooperación entre países en desarrollo, búsqueda de acuerdos internacionales para estabilizar precios. Ensayos de fórmulas de "suma cero" (cartel de productores) y *minimax (commodity agreements)*.

- **Decenios: 1980-1990**

Debilitamiento de la cooperación internacional, cuestionamiento de políticas nacionalistas, menor financiamiento externo, crisis fiscales, retorno del protagonismo de la inversión extranjera, privatizaciones, eliminación de barreras de entrada. Debilitamiento de la posición de América Latina en el comercio internacional. Nuevas formas de relación con las empresas transnacionales.

- **Decenio de los 2000**

Mayor énfasis en el concepto de patrimonio integral. Sustentabilidad de la explotación, impacto sobre el medio ambiente, relaciones con las comunidades locales, contribución al desarrollo local y regional y responsabilidad social empresarial y responsabilidad social del Estado.

Fuente: Actualización en base a Sánchez Albavera (1979).

A éstos se sumaron, además, mecanismos que limitaron el acceso al crédito interno y otros que impusieron límites a las remesas de utilidades así como mecanismos para favorecer a los proveedores locales mediante medidas proteccionistas. Además, se aplicaron medidas que restringían las operaciones de comercio exterior mediante la aplicación de controles a las importaciones y, en algunos casos, se estatizaron las operaciones de exportación. Estas medidas fueron abolidas en la mayoría de los países de la región, desde inicios de la década de los noventa.

En realidad, lo que estuvo en discusión, desde la década de los cincuenta, era el papel de las empresas extranjeras en la explotación de los recursos naturales. Se cuestionaba su apropiación de la renta, lo que fue induciendo a una mayor intervención del Estado bajo el supuesto que el ejercicio pleno de la soberanía nacional garantizaría una mejor articulación con la estructura productiva

interna y condiciones más favorables de acceso a los mercados mundiales, tareas que siguen pendientes hasta la actualidad.¹¹

La institucionalidad de los mercados internacionales fue objeto de serios cuestionamientos, buscándose mecanismos de cooperación entre productores y consumidores, o sólo entre productores, que permitieran superarlos. En algunos casos se intentaron posiciones de *minimax* a través de acuerdos entre productores y consumidores y en otros, se buscó concretar posiciones de *zero-sum* que reflejaban solamente el interés de los productores. Las primeras asumieron que era posible encontrar un equilibrio entre lo que era mínimo para unos y máximo para otros y viceversa. En cambio, las posiciones de *zero-sum* encerraban un carácter confrontacional: lo que era bueno para unos era malo para otros, o dicho de otra forma, unos ganaban y otros perdían.

Las opciones de *minimax* se pusieron en práctica mediante acuerdos entre productores y consumidores e incluyeron una serie de mecanismos (*stocks* reguladores, cuotas de producción, etc.) que buscaban, en última instancia, la estabilización de los precios (acuerdos del café y estaño) mientras que las de *zero sum* pusieron énfasis en la regulación de la producción (OPEP).

La práctica fue mostrando, poco a poco, la inviabilidad de estas opciones al extremo que, en la actualidad, muy pocos acuerdos entre productores y consumidores tienen efectiva vigencia mientras que las organizaciones de productores se mostraron incapaces, con excepción de la OPEP de afectar el curso de los mercados internacionales. Sin embargo, los países productores lograron, a lo largo de estos años, un mayor conocimiento de los mercados, un contacto más estrecho con los consumidores y pudieron modificar algunas pautas de contratación comercial que resultaban lesivas a sus intereses.

La institucionalidad internacional (bolsas de productos, contratos estándar, mercados de futuros, etc.) se mantuvo prácticamente invariable perdiendo importancia relativa los esfuerzos por concretar una institucionalidad alternativa que diera cabida a los productores de los países en desarrollo.

El problema del deterioro de los términos de intercambio, idea-fuerza que marcó el debate sobre la cuestión de los recursos naturales, y que fue la razón que inspiró la necesidad de concertar el esfuerzo de los productores y/o de buscar acuerdos con los consumidores, se fue quedando progresivamente sin mecanismos e instancias efectivas de negociación, a pesar de ser un fenómeno recurrente, que sigue afectando a los países productores de materias primas.

Hoy en día, es muy difícil argumentar en favor de posiciones que tiendan a imponer condicionamientos al libre juego de las transacciones entre productores y consumidores. Sin embargo, los problemas subsisten y es necesario esbozar una agenda que permita que la explotación de las ventajas naturales sea sustentable en el tiempo, en momentos en que la protección del patrimonio integral de las sociedades y particularmente el desarrollo humano, el respeto a la diversidad cultural; la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, son temas que están en la orden del día en los foros de las Naciones Unidas.

¹¹ Estas medidas desalentaron la inversión extranjera directa (IED) lo que indujo a las empresas a relocalizar sus capitales en otras regiones en desarrollo que tenían un tratamiento más favorable mientras que en algunos casos, las iniciativas de inversión se concentraron dentro de los propios países desarrollados.

B. Los ejes centrales del debate actual

1. Aprovechamiento de las ventajas naturales y las cuentas patrimoniales

Desde inicios de la década de los noventa es cada vez más fuerte el debate sobre la necesidad de establecer inventarios y cuentas del patrimonio natural. Este debate ha contribuido a destacar la trascendencia de las cuentas patrimoniales y a precisar su significación respecto de un cambio cualitativo en los patrones de explotación considerando los costos implícitos que experimentaría el uso del patrimonio natural.

Se insiste en que la gestión del patrimonio natural debería valorar la reducción del stock disponible de procesos y elementos respecto de los ingresos generados por su utilización. Desde esta perspectiva, una verdadera noción del ingreso debería considerar la sustentabilidad futura. En el debate se cuestiona, por tanto, la falsa dicotomía entre economía y medio ambiente que al ser planteada como tal podría determinar que se privilegie la generación de ingresos de corto plazo y se ponga bajo riesgo las rentas futuras.

Este enfoque advierte que los recursos naturales difieren de otros bienes al no poder ser generados por el progreso técnico aunque éste pueda sustituirlos. De allí que su relativa escasez les confiera el carácter de activos económicos capaces de generar rentas. Su deterioro o agotamiento suponen una pérdida de valor del patrimonio natural por lo que habría que contabilizar qué magnitud alcanza dicho deterioro y restarla de los eventuales ingresos resultantes de su explotación.

Se plantea que el costo marginal de extracción no es el único que debería tomarse en cuenta en la explotación de los recursos naturales. Interesa también, el costo de oportunidad, que sería equivalente a la diferencia entre el precio y el costo marginal. Luego, para no perjudicar la generación futura de rentas, el precio debería ser superior al costo marginal. Esto se justifica debido a que la extracción de una unidad adicional de un recurso natural cualquiera supondría una menor unidad generadora de rentas en el futuro.

Este planteamiento va más allá que la simple organización instrumental de las cuentas patrimoniales ya que retoma la discusión sobre la configuración de los mercados mundiales en la medida en que la mayoría de los recursos naturales más significativos son “tomadores de precios” lo que podría afectar la disponibilidad de fondos para garantizar la sustentabilidad. De hecho, la formación de los precios en las bolsas mundiales no considera los costos de protección del medio ambiente ni menos aún las eventuales pérdidas patrimoniales.

Desde los años noventa se ha venido generalizando la idea de que la sustentabilidad sólo es posible si existe un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital. Se asume que deben satisfacerse las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Algunos enfoques privilegian las cuestiones ambientales señalando que las sociedades deberían ser capaces de crecer y satisfacer sus necesidades perpetuando su medio ambiente, lo que implicaría imponer límites al crecimiento económico. En este sentido, el control de la demanda de recursos naturales y el reciclaje de los productos que los utilizan cobrarían especial prioridad, lo que llevaría a replantear los estilos de desarrollo mientras que otros enfoques ponen énfasis en el manejo de la oferta centrando el problema en la relación entre la tecnología y el medio ambiente.

Vinculada a esta línea de reflexión surge otra línea de pensamiento que pone énfasis en los aspectos físicos y biológicos. Esta manera de enfocar la sustentabilidad asume que toda la vida de la tierra forma parte de un sistema interdependiente con los componentes no vivientes del planeta y que depende de ellos (atmósfera, océanos, suelos). La sustentabilidad estaría vinculada, por tanto, a

la conservación de la biodiversidad, que constituye la totalidad de los genes, especies y ecosistemas de un espacio geográfico determinado.

El desarrollo sustentable consecuentemente, sería aquél que permitiría una articulación armónica entre las necesidades de las personas y la conservación de la biodiversidad. La premisa que sustenta esta posición asume que si no se protege la estructura, funciones y la diversidad de los sistemas naturales –de los que dependen la especie humana y todas las demás– la expansión de los sistemas productivos tendería a debilitarse paulatinamente, debido a la pérdida de biodiversidad resultante de un desequilibrio entre las necesidades humanas y el medio natural en que deben ser atendidas.

Así, el desarrollo sustentable buscaría proteger y usar equitativamente los recursos del patrimonio natural, sin reducir su variedad mundial ni afectar los *habitat* y ecosistemas, entendiendo que conservar la biodiversidad no es sólo cuestión de conservar la vida silvestre en reservas naturales, sino también, preservar los sistemas naturales de la tierra, que son los que respaldan, en última instancia, la vida humana. Se trataría pues, de cuidar de la naturaleza para que ésta a su vez cuide de los seres humanos.

Este planteamiento está vinculado a otras opciones que reabren el viejo debate sobre crecimiento y desarrollo, concentrando sus reflexiones en la vinculación entre los sistemas de producción y distribución y el patrimonio natural. Para estas versiones el problema no radica sólo en el crecimiento sino en sus formas y contenido; en la distribución de los beneficios; en la ocupación del territorio y en la correspondiente racionalidad ecológica del crecimiento.

El enfoque del desarrollo sustentable introdujo una perspectiva histórico-estructural prestando especial atención a los estilos de crecimiento productivo. De éstos, se derivan las formas específicas de aprovechamiento del patrimonio natural y consecuentemente los impactos sobre el medio ambiente. Dicho enfoque plantea que la división internacional del trabajo no ha sido consecuencia de una racionalidad ecológica que atienda la sustentabilidad del crecimiento y la distribución equitativa de sus frutos por lo que se requiere de una redefinición de los estilos de crecimiento.

La interpretación económica del concepto de sustentabilidad, señala por otro lado, que una sociedad debería ser capaz de vivir de sus ingresos y no del consumo de sus activos. Se entiende que dicho concepto estaría implícito en la definición económica del ingreso que representa la máxima cantidad de recursos que pueden demandarse sin disminuir a su vez las posibilidades futuras de consumo. Esta línea de pensamiento pone énfasis en las limitaciones e imperfecciones del mercado para garantizar un equilibrio entre las necesidades sociales que deben atenderse, el interés de los productores y la capacidad de sustentación del patrimonio natural.

En este debate se destacan los desfases que podrían producirse debido a que los productores buscarían internalizar los beneficios y trasladar los costos a la sociedad. Por la internalización se apropiarían, sin pago alguno, de los bienes ambientales, que pertenecen a la sociedad y por la externalización a su vez, no los valorizarían cabalmente. Esto daría origen a una apropiación indebida que los mecanismos del mercado no harían transparente.

Este enfoque se contrapone a quienes aludiendo a los efectos negativos que podría tener la fijación de normas muy rígidas para garantizar la sustentabilidad prefieren que sea el mercado el que determine las condiciones de acceso al patrimonio natural. Los partidarios del mercado asumen que la relativa escasez generaría respuestas a través de sustitutos, cambios tecnológicos y variaciones en el nivel de precios.

Los noventa marcan un período muy importante en la región respecto de la definición de normas ambientales y de la progresiva incorporación de tecnologías para prevenir y controlar los impactos sobre el patrimonio natural, en un marco de acelerada internacionalización de las

cuestiones ambientales. La cuestión ambiental ha devenido en un problema que supera las fronteras de las naciones para convertirse en uno de los puntos básicos de la agenda internacional.

A nivel internacional existe cada vez mayor conciencia de que el actual estilo de desarrollo podría provocar una crisis que sería a la vez ecoambiental (agotamiento progresivo de la base de recursos naturales y reducción de la capacidad de recuperación de los ecosistemas) y ecopolítica, es decir relacionada con los factores de poder que determinan la explotación de los recursos, situación que amenazaría la estabilidad de la civilización contemporánea.¹²

En realidad, los acuerdos adoptados en los foros de las Naciones Unidas están consolidando lo que podría llamarse un “Nuevo Orden Ambiental Internacional” que se orientaría a transformar las modalidades de acceso y usufructo vinculadas a la explotación del patrimonio y los recursos naturales. El camino hacia ese nuevo orden no deja de tener dificultades como lo prueban las dificultades por las que atravesó el Protocolo de Kyoto para entrar en vigencia.

La normatividad internacional tendrá cada vez mayor influencia en el comercio de los recursos naturales, existiendo ya claras evidencias sobre la eventual aplicación de represalias comerciales por motivos ambientales. Se insiste por eso, en la necesidad de crear instancias de negociación internacionales, considerando que las causas fundamentales del deterioro del medio ambiente son las modalidades insostenibles de producción y de consumo que tienen lugar principalmente en los países industrializados. Se fundamenta esta posición en el hecho que la transformación productiva va a continuar y es además, una aspiración de los países en desarrollo, lo que obligaría a diseñar caminos para que no se ponga en cuestión la sustentabilidad.

Si bien la globalización de la economía mundial induciría a la construcción de un “Nuevo Orden Ambiental Internacional”, para que éste sea equitativo debería basarse en el equilibrio de las opciones de transformación productiva. Los países que por su adelanto tecnológico tienen la posibilidad de disfrutar de mayores niveles de bienestar, otorgando además, una mayor ponderación a la protección del medio ambiente no deberían hacerlo en desmedro de las condiciones de bienestar de los países que no están a la vanguardia del cambio tecnológico. Sólo disminuyendo los abismos existentes respecto de la incorporación del progreso técnico sería posible una localización más equilibrada de los beneficios de la transformación productiva y una mayor sustentabilidad del desarrollo basada a su vez en una mayor equidad internacional y en la generación de una serie de bienes públicos globales.

2. Recursos naturales y competitividad

La delimitación de las ventajas competitivas del patrimonio natural está estrechamente vinculada a los avances que se producen en la ciencia y la tecnología. El progreso técnico permite disponer de instrumentos para conocerlo y comprender las leyes que gobiernan el equilibrio de los diversos procesos y elementos de la naturaleza, por lo que su incorporación cumple un papel fundamental en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de origen natural.

El desarrollo tecnológico y su interacción y compatibilidad con los elementos y procesos naturales, dan origen justamente, a un concepto mucho más riguroso sobre los valores de uso y de cambio de los recursos naturales. Éstos no se deberían determinar sólo considerando su utilidad y escasez sino también el valor de las externalidades que pudieran generarse, lo que implica involucrar también el costo de su transformación productiva y consumo sustentables en el tiempo.

¹² Al respecto, el Banco Mundial estima que para el año 2030 el número de habitantes del planeta llegaría 8.900 millones de personas frente a los 5.300 millones registrados a inicios del decenio de los noventa. En este escenario, la producción de alimentos debería duplicarse mientras que la producción industrial y el uso de la energía tendrían que triplicarse lo que exigiría utilizar tecnologías más limpias y sustentables, siendo particularmente importantes la incorporación de energías nuevas y renovables y el uso eficiente de la energía. Para enfrentar estos desafíos se requieren políticas que garanticen la sustentabilidad en el mediano y largo plazo, que empiezan hoy, para no comprometer el bienestar de las futuras generaciones.

Al introducir el problema de la sustentabilidad de la explotación del patrimonio natural, ingresamos en el marco conceptual de lo que la CEPAL (1990) ha denominado la “competitividad auténtica”. Ésta sería también, relativa y variable en el tiempo en la medida que es un resultado de la incorporación del progreso técnico. En este sentido, la “competitividad auténtica” debería concebirse bajo estándares de sustentabilidad, que están en movimiento y que dependen de patrones de referencia, más o menos exigentes, según se incorporen los avances de la ciencia y la tecnología en el aprovechamiento de las ventajas naturales.

La “competitividad auténtica” se sustenta en el uso racional de los factores productivos involucrados. Por tanto, la competitividad no puede basarse en externalidades, que reduciendo los costos de operación terminen, limitando o afectando la integridad del patrimonio natural; y menos aún en subsidios al capital o en remuneraciones por debajo de la efectiva productividad del trabajo. En estos casos la competitividad no sería “auténtica” sino “espúrea”, de acuerdo al pensamiento de la CEPAL (1990).

La competitividad podría definirse como la capacidad de ocupar los espacios más dinámicos del mercado en proporciones cada vez más crecientes, en condiciones que por lo menos igualen el uso más eficaz de los factores productivos, bajo similares exigencias de calidad y oportunidad. La noción de “competitividad” encierra un carácter procesal que involucra una serie de situaciones que tienen que ver con los conceptos de “posicionamiento” y “participación”, que son variables en el tiempo. El primero alude al grado de dinamismo de la demanda mientras que la participación se refiere a la eficiencia de la oferta para satisfacer la demanda.

Son las diferentes situaciones de “posicionamiento” y “participación” las que definen el estado de la competitividad. Los productores son eficientes y por ende competitivos, si son capaces de atender en proporciones crecientes mercados con una demanda muy dinámica.¹³

Podría ocurrir, sin embargo, que el posicionamiento fuese favorable pero la participación dentro de las transacciones reducida, lo cual daría cuenta de una situación de oportunidades perdidas.¹⁴ Asimismo, se podría presentar una situación de vulnerabilidad cuando el posicionamiento ocurre en mercados de lento crecimiento y existe una elevada participación en las transacciones. Por último también podrían presentarse casos en que tanto el posicionamiento como la eficiencia fuesen desfavorables lo que debería inducir a retirarse del mercado.

Es importante destacar que el concepto de competitividad de las economías ha sido desnaturalizado en los últimos años, refiriéndolo, casi exclusivamente, a las facilidades que se otorgan a los inversionistas para ingresar a los mercados nacionales. Así en el tema que nos ocupa, en este trabajo, los inversionistas consideran que un régimen de explotación del patrimonio natural es competitivo si la tasa de retorno supera el de explotaciones equivalentes en otros países. El concepto sólo podría ser aceptado si dicha tasa de retorno considera los costos de un manejo sustentable. Consecuentemente, una competitividad basada en el deterioro del patrimonio natural o que implique transferencia de rentas, para garantizar una mayor tasa de retorno no sería sostenible en el tiempo ni garantizaría la sustentabilidad del patrimonio natural.

La década de los noventa, del pasado siglo, inauguró una nueva etapa en la que la participación de las empresas transnacionales (ETN) en la explotación de los recursos naturales

¹³ El control del conocimiento condiciona los valores de uso y de intercambio y por ende, define el tipo de posicionamiento. En este sentido, la capacidad de negociación está condicionada por el tipo de posicionamiento. A su vez, el desarrollo productivo implica reducción de costos de explotación pero también cambios en el consumo y en la intensidad de uso de los recursos naturales. El deterioro en el posicionamiento y en la participación depende, por tanto, del cambio tecnológico que supone destrucción y creación de ventajas naturales funcionales al estado del progreso técnico y por ende de la transformación productiva. El posicionamiento (dinamismo de la demanda) de los recursos naturales depende de su grado de funcionalidad con los complejos productivos internacionales mientras que la participación depende de la calidad y de los costos de extracción y transporte. No obstante, factores geopolíticos pueden influir tanto en el posicionamiento como en la participación.

¹⁴ Éstas podrían resultar, entre otras, de la falta de capitales para poner en explotación los recursos; de restricciones al uso de financiamiento externo; de barreras físicas o de costos elevados de infraestructura para acceder a los recursos.

retoma el protagonismo de la primera mitad del siglo XX. En este sentido, es muy importante que dichas empresas tomen muy en cuenta su responsabilidad social.

3. El deterioro de las ventajas naturales

El problema del dinamismo del comercio internacional y el deterioro de los términos de intercambio continúa siendo objeto de debate. Esta preocupación sigue teniendo vigencia a pesar que, en las últimas dos décadas, se debilitaron los mecanismos de coordinación y de cooperación. (Sánchez Albavera, 1979). La cuestión se inserta en el debate sobre el dinamismo de las exportaciones de productos basados en recursos naturales y sobre el intercambio desigual, asunto que incluye también, las modalidades de acceso a los mercados y las pautas de contratación comercial.

Destacan entre los temas institucionales el reducido desarrollo de los canales nacionales de comercialización internacional; el proteccionismo de los países desarrollados y la vigencia de cláusulas comerciales lesivas al interés de los países en desarrollo. Respecto a estos problemas, se ha insistido en la necesidad de contar con una mayor participación de los países en desarrollo en la institucionalidad de los mercados de materias primas.

Quienes ponen mayor énfasis en la competitividad internacional, han llamado la atención sobre la erosión de las ventajas naturales. Se advierte que las ventajas basadas en la explotación del patrimonio natural deben afrontar no sólo el menor dinamismo de las transacciones internacionales de productos básicos sino también, un acelerado proceso de sustitución y de reducción de la ponderación de los componentes naturales dentro de los bienes manufacturados. Esta posición destaca el cada vez más intenso fenómeno de relativización de las ventajas naturales debido al progreso técnico, que se traduce en la menor participación de los productos básicos en el comercio internacional, debido a la reducción en la intensidad en el uso de recursos naturales. Ello tendería a debilitar el crecimiento de la demanda de productos básicos lo que traería como consecuencia la disminución de los precios en el largo plazo.

Si bien el debate pone atención en los nuevos contenidos del paradigma tecnológico prevaleciente, indicando que la reestructuración productiva apuntaría a la sustitución y reducción del consumo de los recursos naturales por unidad de producto, y al desarrollo de nuevos materiales, otras voces señalan que el nuevo paradigma tecnológico también tendería a transformar las condiciones de explotación de los recursos naturales, identificando nuevas posibilidades de explotación del patrimonio natural.

La erosión de las ventajas naturales no surgiría sólo del acelerado desplazamiento de los materiales convencionales sino también por la incapacidad para incorporar las nuevas tecnologías. En este sentido, la incorporación y difusión del progreso técnico ofrecería también un margen importante para la reducción de los costos en la explotación, lo que permitiría enfrentar la demanda de los nuevos materiales ya que el efecto de sustitución dependería del nivel de los precios relativos.

En el debate se advierte que la elasticidad ingreso de la demanda de una buena parte de los productos vinculados a la explotación de recursos naturales es menor que la de los productos manufacturados. Por tanto, el mayor grado de desarrollo de los países traería como resultado una menor demanda relativa de bienes basados en recursos naturales y una mayor demanda de manufacturas, lo cual contribuirá al deterioro de las rentas de explotación en el largo plazo.

En el eje del debate se encuentra el papel central del progreso técnico. Si bien su dinámica expresaría un proceso permanente de erosión de las ventajas naturales no debería olvidarse que éste permitiría también, un sustantivo avance en la prospección, exploración y explotación de nuevos recursos naturales. La atención debería concentrarse, por tanto, en una mayor articulación entre la dotación de recursos naturales y la investigación y desarrollo de sus potencialidades, así como en

garantizar la incorporación de nuevas tecnologías que permitan revalorizar las ventajas naturales y descubrir las nuevas potencialidades del patrimonio natural.

C. Ejes conceptuales para construir una nueva agenda

Es posible, dada la creciente importancia de los países desarrollados en la producción y consumo de productos basados en la explotación del patrimonio natural, que tienen además, efectos muy significativos sobre la biodiversidad y la contaminación ambiental y por ende, sobre uno de los ejes del desarrollo sustentable, que dichos países pudieran concertar con los países en desarrollo una nueva agenda para la cooperación internacional en los recursos naturales.

Tal vez lo más importante para que pueda concretarse esta iniciativa de cooperación es que los países –tanto desarrollados como en desarrollo– es que delimiten claramente la “Responsabilidad Social del Estado” (RESE) en la gestión de los recursos naturales. Los países de la región tienen que poner límites al impacto de la demanda externa sobre su entorno natural y en este caso, los países desarrollados tienen también una responsabilidad, que supera su visión interna, por cuanto son las empresas de sus países las que concurren, en una proporción significativa, a la explotación de nuestras ventajas naturales. Lo mismo ocurre, obviamente, en el caso del resto de países en desarrollo.

Existe una corresponsabilidad entre los Estados que debería ser objeto de mecanismos de cooperación internacionales, lo que debería incluir, como ya se ha decidido, en el marco de Naciones Unidas, la cuestión de la “Responsabilidad Social Empresarial” (RSE). La cooperación permitiría intercambiar experiencias sobre cómo ejercer, efectivamente, la responsabilidad social, tanto de los Estados como de las empresas; de lo que se podrían derivar algunas cuestiones que tienen relación con la actual institucionalidad y formas de contratación comercial de un buen número de “*commodities*”, basados en recursos naturales.

Se trata por tanto de armonizar la valoración exógena de nuestras ventajas comparativas con nuestra valoración endógena, interesada, no solamente en las oportunidades comerciales, sino también en la preservación del patrimonio natural. No es, por tanto, un problema de oferta y demanda en los términos convencionales. Se requiere de una dosis necesaria de intervención pública y lo que estamos proponiendo es que dicha intervención sea motivo de cooperación internacional, en tanto la preservación del patrimonio natural es un “bien público global”.

Desde el punto de vista de los países de la región, este planteamiento exigiría disponer de una capacidad endógena de valorización de, patrimonio de nuestros países. Ello es fundamental para delimitar las fronteras entre la conservación, la explotación y la protección que son conceptos dinámicos en el tiempo y que obviamente tienen exigencias acordes con el avance del progreso técnico, que controlan los países desarrollados.

La agenda debería poner énfasis en el patrón de explotación, introduciendo como eje de la discusión el problema de la sustentabilidad y de la contabilización efectiva del patrimonio involucrado en la explotación de los recursos naturales. El debate debería cuestionar el sesgo extractivo derivado del predominio de una valoración exógena del patrimonio natural. En este sentido un equilibrio entre la valoración externa, que impulsa la demanda y la valoración endógena, que debe ser prudente en la dimensión de la oferta, deberían privilegiar la integridad patrimonial, lo que supone una articulación virtuosa con el territorio y un equilibrio entre todas las formas de capital (natural, humano, cultural, financiero etc). Esto es fundamental para que el patrón de explotación sea sostenible a largo plazo y es el punto focal del reclamo que surge, cada vez con mas fuerza, desde los ciudadanos y sus organizaciones.

El equilibrio entre lo endógeno y lo exógeno es fundamental para garantizar la estabilidad de las inversiones en el largo plazo. Sería importante debatir sobre la posibilidad de coordinar los

incentivos a la inversión, tendiendo a una especie de “código de conducta” de los países, para desalentar y si es posible combatir, medidas del tipo *dumping* que comprometan los estándares de protección del medio ambiente y las relaciones con el entorno, social y cultural, en que se realiza la explotación. Se trataría, por tanto, de establecer mecanismos de coordinación y consulta, en el marco de un esquema de cooperación, que permitan establecer un “piso mínimo” para el ejercicio de la “Responsabilidad Social Empresarial”, sin que ello signifique que las empresas deban asumir, de manera coactiva, aspectos que son parte esencial de la “Responsabilidad Social del Estado”.

Durante muchos años una idea recurrente en la mayoría de los países en desarrollo es que las transacciones de los mercados de recursos naturales no expresan, efectivamente, el libre juego de la oferta y la demanda, en la medida que éstos se insertan en mercados oligopólicos o que son relativamente “administrados” según los intereses de las empresas transnacionales.

Recuadro 3

LOS OCHO ASPECTOS QUE DEBERÍAN DAR ORIGEN A UNA NUEVA AGENDA SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

1. Delimitación del concepto de “responsabilidad social del Estado” en la gestión de los recursos naturales.
2. Establecimiento de mecanismos de cooperación para lograr un equilibrio entre las valoraciones endógena y exógena de los recursos naturales.
3. Fijación de políticas y mecanismos operativos que permitan una clara compatibilidad entre la “Responsabilidad Social Empresarial” y la “Competitividad Auténtica”.
4. Perfeccionamiento de las formas de contratación comerciales, introduciendo la noción de “cotización sustentable”.
5. Definición de criterios para establecer la corresponsabilidad entre los productores y consumidores de recursos naturales.
6. Diseño de instrumentos para captar parte de las rentas derivadas de las situaciones excepcionales de mercado.
7. Organización de un “ajuste energético mundial” sustentado básicamente en un ajuste petrolero.
8. Constitución de un Fondo Mundial para el Manejo y Superación de los Pasivos Ambientales.

Fuente: Elaborado sobre la base de Sánchez Albavera (2005).

La demanda externa de los *commodities*, está muy influenciada por “operaciones especulativas” o por la concertación entre los principales actores del mercado y expresa, sin duda, un mercado que es imperfecto. Antes de hablar de “precio justo” que tiene un contenido ético, reñido con las reglas del capitalismo global, lo que debería discutirse es el concepto de “cotización sustentable”, es decir, aquella que, además de la cotización de referencia internacional, incluya una “tasa de sustentabilidad”, que ciertamente es difícil de calcular, para contribuir al financiamiento de las eventuales externalidades negativas que tenga la explotación del patrimonio natural.

Esta “tasa de sustentabilidad” tendría que ser definida de común acuerdo entre productores y consumidores. Es importante que éstos asuman su responsabilidad en el desarrollo sustentable. Asimismo, debería estudiarse la posibilidad de constituir mecanismos tendientes a captar parte de las rentas derivadas de situaciones excepcionales de mercado, que originen ganancias que no tienen relación con la eficiencia empresarial.

Resulta también necesario discutir sobre la posibilidad de un “ajuste energético mundial”, en el marco del Protocolo de Kyoto y como colofón de las preocupaciones que se manifestaron en la Cumbre Mundial de Bonn sobre energías renovables. Este ajuste tiene que involucrar al petróleo ya

que su explotación y consumo, por los efectos contaminantes que tienen, son demasiado importantes para dejarlas en manos del mercado, sobre todo cuando éste se vé, frecuentemente, afectado por maniobras especulativas. El “ajuste” requeriría discutir la posibilidad de ir hacia un mercado administrado que permita la estabilidad de los precios, asunto que interesa tanto a productores como consumidores. En este sentido, sería interesante que la OPEP agrupara a todos los productores más relevantes.

El precio del petróleo debería incluir las externalidades que genera su consumo, para estimular el desarrollo progresivo de una nueva civilización energética, basada en un consumo creciente de energías renovables. Ello es fundamental para lograr los propósitos centrales del Protocolo de Kyoto y debería ser uno de los logros más importantes de las metas del milenio.

Con el aporte de los consumidores de recursos naturales y la captación de las rentas excepcionales de mercado así como con un impuesto a las transacciones de petróleo debería constituirse un “Fondo Mundial para el Manejo y Superación de los Pasivos Ambientales”. Éste debería otorgar financiamiento promocional a los países en desarrollo para enfrentar los pasivos del pasado y prevenir los del futuro.

Los ocho aspectos que se incluyen en el recuadro 3, deberían ser asumidos por una coalición de “ancha base”, formada por una gobiernos, empresas y organismos de la sociedad civil mundial, a ser propuesta en los foros competentes de las Naciones Unidas. Los asuntos que proponemos requieren de un análisis muy riguroso y de una amplia discusión pero no cabe duda que, de una u otra forma, constituirán, en el futuro más cercano, los ejes centrales para propiciar la conservación, protección y aprovechamiento sustentables del patrimonio de nuestras sociedades.

VI. Síntesis y conclusiones

1. Este trabajo propone una nueva agenda para el tratamiento de los recursos naturales en los foros competentes de las Naciones Unidas. Su base conceptual surge de los cambios que se produjeron en la explotación e inserción de los recursos naturales en los mercados mundiales; y en la participación de la inversión extranjera, durante las dos últimas décadas del siglo pasado, proponiendo una nueva agenda de negociaciones internacionales en los foros de Naciones Unidas.

2. La agenda propuesta asume implícitamente que existe un determinado “espacio, tiempo, histórico”, en la transformación productiva. Las ventajas naturales se encuentran en territorios específicos que tienen configuraciones ecológicas muy concretas y su aprovechamiento depende del estado de avance de la tecnología que es variable en el tiempo, y que, además, se va estructurando conforme se producen consensos sociales que determinan sistemas de gestión y relaciones de producción que van construyendo una historia de interacciones entre el hombre, las sociedades y la naturaleza. Por tanto, el aprovechamiento de las ventajas naturales debería tener en cuenta que el patrimonio existente tiene un valor permanente y una utilidad tanto tangible como intangible, dependiendo del avance de la ciencia y de la incorporación del progreso técnico.

3. La información disponible sobre la inserción internacional de los recursos naturales, durante los dos últimos decenios del siglo pasado, revela que si bien se ha continuado acentuando su menor participación en el comercio mundial, la región ha experimentado un nuevo ciclo de inversiones motivado por la incorporación de nuevas tecnologías; la revalorización de ciertas

ventajas naturales; y el crecimiento de la demanda mundial, especialmente en los países de nueva industrialización.

4. La globalización no es un fenómeno reciente. La explotación de los recursos naturales ha mantenido un carácter global desde hace varios siglos. Si nos referimos a los productos primarios que califican como *commodities*, es decir, cuyas transacciones se realizan dentro de una institucionalidad internacional en que las modalidades de contratación son uniformes a nivel mundial, podemos remontarnos a dos siglos, para no ir más atrás.

5. Los *commodities* cumplen plenamente las características de lo que ahora se denominan “bienes globales”. Las formas de contratación dependen del grado de transformación y sus precios y formas de pago han sido estandarizados, originando, inclusive, complejas operaciones financieras (mercados de futuros y coberturas) en que, muchas veces, el número de transacciones no son equivalentes al movimiento físico de los productos.

6. Las transacciones de algunos *commodities* presentan, cíclicamente, manifestaciones más cercanas a los instrumentos vinculados con la valorización de las inversiones, con marcadas características especulativas, según el producto y las circunstancias. No es exagerado afirmar que éstos son los productos más globales del mundo, no hay país que no los incorpore a sus procesos de transformación productiva y sus operaciones de compra-venta corresponden a usos y costumbres aceptados internacionalmente.

7. El nuevo paradigma, que se acuñó desde los ochenta y se consolidó en los noventa, conllevó la cancelación de las políticas públicas defensivas frente a la inversión extranjera considerando la necesidad de capitales para poner en explotación nuevos recursos y ventajas naturales; ampliar y modernizar las explotaciones existentes; y atender el crecimiento de la demanda externa, absorbiendo los nuevos frutos del progreso técnico para descubrir o revalorizar ventajas naturales. Sin embargo, en esta investigación se comprueba que no solamente lo sustantivo de la inversión extranjera directa mundial se realiza entre los países desarrollados sino que éstos países captan la mayor parte de la inversión que se dirige a la explotación de recursos naturales.

8. La apertura a la inversión extranjera no ha significado un recorte del dominio imprescriptible e inalienable que la mayoría de los marcos constitucionales le confieren al Estado sobre las riquezas naturales. De allí que si bien las barreras de entrada se eliminaron o se redujeron, según los países y los recursos, corresponde siempre al Estado definir un acceso condicionado a razones de interés público.

9. Los países de la región compiten por absorber los capitales extranjeros pero resulta preocupante que el grado de competitividad esté definido básicamente, por la reducción de la participación del Estado en las rentas de explotación aunque no cabe duda que en la tasa de retorno que reciben los inversionistas influyen la calidad de los recursos, la facilidad de acceso, los costos de explotación, la distancia de los centros de consumo, la infraestructura disponible y el riesgo país.

10. La privatización de los recursos naturales más relevantes, dentro de la región, no ha sido la regla sino la excepción. Las empresas públicas más grandes se mantienen en poder del Estado y además expandieron significativamente sus actividades. Es verdad que hay menos empresas del Estado que antes pero su contribución en las ventas de las empresas de recursos naturales más importantes sigue siendo todavía muy significativa. Las empresas extranjeras aumentaron sus actividades pero no son más importantes de lo que ya eran a inicios de la década de los noventa

11. Las empresas privadas nacionales aumentaron su participación en la explotación de recursos naturales, debido a la mayor concurrencia de empresarios nacionales vinculados a las actividades agropecuaria, forestal y pesquera. Asimismo, el crecimiento de las grandes empresas estatales (Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), Corporación Nacional del Cobre de Chile

(CODELCO), y otras), junto con su internacionalización y la creciente incursión de inversionistas privados de la región, permite concluir que las empresas nacionales —públicas y privadas— siguen siendo determinantes en la explotación del patrimonio natural de la región.

12. La investigación comprueba que las reformas de la última década del siglo pasado promovieron una mayor explotación del patrimonio natural. Todavía una fracción sustantiva, que explica tanto el posicionamiento como la participación, de un buen número de países de la región, en el comercio mundial, depende de las exportaciones de recursos naturales. Por ello, el trabajo advierte su vulnerabilidad de estos países frente a las fluctuaciones de la demanda externa y al cambio tecnológico que podría afectarla en el futuro.

13. La mayor participación de los países desarrollados en el comercio de productos primarios se explica por el importante papel que mantienen todavía dentro de las exportaciones mundiales de alimentos, materias primas agrícolas y metales. En los dos primeros casos tienen mucho que ver las políticas proteccionistas por lo que resulta conveniente continuar explorando puntos de convergencia.

14. Dado que los países desarrollados, son los mayores consumidores, e importantes productores debería ser posible una convergencia de intereses que permita elaborar una nueva agenda que debería someterse a los foros competentes de las Naciones Unidas. Los ejes centrales de esta nueva agenda serían los siguientes:

- Delimitación del concepto de “responsabilidad social del Estado” en la gestión de los recursos naturales.
- Establecimiento de mecanismos de cooperación para lograr un equilibrio entre las valoraciones endógena y exógena de los recursos naturales.
- Fijación de políticas y mecanismos operativos que permitan una clara compatibilidad entre la “Responsabilidad Social Empresarial” y la “Competitividad Auténtica”.
- Perfeccionamiento de las formas de contratación comerciales, introduciendo la noción de “cotización sustentable”.
- Definición de criterios para establecer la corresponsabilidad entre los productores y consumidores de recursos naturales.
- Diseño de instrumentos para captar parte de las rentas derivadas de las situaciones excepcionales de mercado.
- Organización de un “ajuste energético mundial” sustentado básicamente en un ajuste petrolero.
- Constitución de un Fondo Mundial para el Manejo y Superación de los Pasivos Ambientales. Estos aspectos deberían dar origen a una plataforma de acción que permitan formar una gran coalición entre gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil mundial.

Bibliografía

- Campodónico, Humberto (2005), Columna en Sección Económica del *Diario La República* de Lima, Perú, 12 de noviembre.
- ___ (2004), “Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de países seleccionados de América Latina”, *Serie Recursos Naturales* N° 78 (LC/L.2200-P), CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2004.
- CEPAL (2003a), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, informe 2002, Santiago de Chile.
- ___ (2003b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (LC/G.2189-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.10, Santiago de Chile, enero.
- ___ (2002), “Globalización y Desarrollo”, Santiago de Chile.
- ___ (1997-2002), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- ___ (1990), “Transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile.
- COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (2003), *Anuario Estadísticas del Cobre y otros minerales 1993-2002*, Santiago de Chile.
- Correa, M. Emilia, Sharon Flynn y Alon Amit (2004), “Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 85, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Daniel Lederman, William Maloney (2002), “De los recursos naturales a la economía del conocimiento”, Banco Mundial, Washington.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003), *Internacional Financial Statistics*.
- Foreman-Peck J. (1985), “Historia de la economía mundial”, Ariel, primera edición en español, Barcelona, España.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl (1971a), “Espacio, Tiempo, Histórico”, *Obras Completas*, Ed. Mejía Baca, Lima, Perú.

- ___(1971b), “El Antimperialismo y el APRA”, *Obras Completas*, Ed. Mejía Baca, Lima, Perú.
- ___ (1971c), “Treinta años de Aprismo”, *Obras Completas*, Ed. Mejía Baca, Lima, Perú.
- Núñez, Georgina (2003), “La Responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible”, Serie *Medio Ambiente y Desarrollo* N° 72, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- Ocampo, José Antonio y María Angela Parra (2003), “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL* N°79, Santiago de Chile, abril.
- Revista América Economía (1992 a 2002), ediciones donde se registran los resultados de las 500 empresas con mayor volumen de ventas en América Latina.
- Sánchez Albavera, Fernando (2005), “El desarrollo productivo basado en las transformación de los recursos naturales” (LC/L.2243-P), *Serie Recursos Naturales* N° 86, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- (1995a), “El Nuevo rostro de la pobreza y la dimensión ambiental”, publicado en la revista de la UNESCO "DIALOGO".Paris, Francia.
- (1995b), “Globalización y reestructuración energética en América Latina”, *Revista de la CEPAL*.
- (1994), “La política energética y el rol del Estado”. *Revista Desarrollo y Medio Ambiente*. Rio de Janeiro, Brasil.
- (1993), “Los recursos naturales en las estrategias de transformación productiva”. *Revista de la CEPAL*.
- (1992), El nuevo rostro de la heterogeneidad estructural en América Latina”. Universidad Hispanoamericana Santa María de la Rábida. España.
- (1984), “Comercialización de productos básicos”. Instituto de Cooperación Iberoamericana. Madrid, España.
- (1979), “Cooperación económica en las materias primas”, publicado en Perú: “Comercio y Desarrollo”, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Lima, Perú.
- Sánchez Albavera Fernando, Ortiz Georgina y Moussa Nicole (1999), “Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa”. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago, Chile.
- Thorp, Rosemary (1998), “Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Unión Europea, Washington.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)) (2003), *World Investment Report (WIR)*.
- ___ (2002), *Handbook of Statistics*.
- World Bank (2003), *World Development Indicators*.
- ___ (2001), *Global Development Finance*.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

Números publicados

1. Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1253-P), N° de venta S.99.II.G.33 (US\$10,00), 1999. [www](#)
2. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Miguel Solanes (LC/L.1252-P), N° de venta S.99.II.G.35 (US\$10,00), 1999. [www](#)
3. El código de aguas de Chile: entre la ideología y la realidad, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1263-P), N° de venta S.99.II.G.43 (US\$10,00), 1999. [www](#)
4. El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del Siglo XX, Nicole Moussa, (LC/L.1282-P), N° de venta S.99.II.G.54 (US\$10,00), 1999. [www](#)
5. La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1284-P), N° de venta S.99.II.G.55 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
6. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: un nuevo espacio para el aporte del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), Carmen Artigas (LC/L.1318-P), N° de venta S.00.II.G.10 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
7. Análisis y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio sobre el uso eficiente de la energía en Costa Rica, Rogelio Sotela (LC/L.1365-P), N° de venta S.00.II.G.34 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
8. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú, Humberto Campodónico, (LC/L.1362-P), N° de venta S.00.II.G.35 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
9. La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, Eduardo Chaparro, (LC/L.1384-P), N° de venta S.00.II.G.76 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
10. Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, Héctor Pistonesi, (LC/L.1402-P), N° de venta S.00.II.G.77 (US\$10,00), 2000. [www](#)
11. Primer diálogo Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1410-P), N° de venta S.00.II.G.79 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
12. Proyecto de reforma a la Ley N°7447 “Regulación del Uso Racional de la Energía” en Costa Rica, Rogelio Sotela y Lidette Figueroa, (LC/L.1427-P), N° de venta S.00.II.G.101 (US\$10,00), 2000. [www](#)
13. Análisis y propuesta para el proyecto de ley de “Uso eficiente de la energía en Argentina”, Marina Perla Abruzzini, (LC/L.1428-P), N° de venta S.00.II.G.102 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
14. Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.1450-P), N° de venta S.00.II.G.124 (US\$10,00), 2000. [www](#)
15. El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile, Miguel Márquez D., (LC/L.1452-P) N° de venta S.00.II.G.132 (US\$10,00), 2000. [www](#)
16. Estudio sobre el papel de los órganos reguladores y de la defensoría del pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios de servicios públicos, Juan Carlos Buezo de Manzanedo R. (LC/L.1495-P), N° de venta S.01.II.G.34 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte, Ian Thomson (LC/L.1504-P), N° de venta S.01.II.G.49 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Perfil de la cooperación para la investigación científica marina en América Latina y el Caribe, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1499-P), N° de venta S.01.II.G.41 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
19. Trade and Maritime Transport between Africa and South America, Jan Hoffmann, Patricia Isa, Gabriel Pérez (LC/L.1515-P), Sales No. E.00.G.II.57 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
20. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso Túnel El Melón – Chile, Francisco Ghisolfo (LC/L.1505-P), N° de venta S.01.II.G.50 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.1514-P), N° de venta S.01.II.G.56 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. El principio precautorio en el derecho y la política internacional, Carmen Artigas (LC/L.1535-P), N° de venta S.01.II.G.80 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

23. Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre ésta y un caso del presente, Ian Thomson (LC/L.1538-P), N° de venta S.01.II.G.82 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
24. Consecuencias del “shock” petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa, Humberto Campodónico (LC/L.1542-P), N° de venta S.00.II.G.86 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
25. La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales, Ian Thomson y Alberto Bull (LC/L.1560-P), N° de venta S.01.II.G.105 (US\$10,00), 2001. [www](#)
26. Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina, Wolfgang Lutz. (LC/L.1563-P), N° de venta S.01.II.G.106 (US\$10,00), 2001. [www](#)
27. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI, A. Jouravlev (LC/L.1564-P), N° de venta S.01.II.G.109 (US\$10,00), 2001. [www](#)
28. Tercer Diálogo Parlamentario Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1568-P), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$10,00), 2001. [www](#)
29. Water management at the river basin level: challenges in Latin America, Axel Dourojeanni (LC/L.1583-P), Sales No. E.II.G.126 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
30. Telemática: Un nuevo escenario para el transporte automotor, Gabriel Pérez (LC/L.1593-P), N° de venta S.01.II.G.134 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
31. Fundamento y anteproyecto de ley para promover la eficiencia energética en Venezuela, Vicente García Dodero y Fernando Sánchez Albavera (LC/L.1594-P), N° de venta S.01.II.G.135 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
32. Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: El caso de Chile, Jan Hoffmann (LC/L.1598-P), N° de venta S.01.II.G.139 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
33. Mejores prácticas de transporte internacional en la Américas: Estudio de casos de exportaciones del Mercosur al Nafta, José María Rubiato (LC/L.1615-P), N° de venta S.01.II.G.154 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
34. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: Caso acceso norte a la ciudad de Buenos Aires, Argentina, Francisco Ghisolfo (LC/L.1625-P), N° de venta S.01.II.G.162 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
35. Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21), Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1660-P), N° de venta S.01.II.G.202 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
36. Regulación de la industria de agua potable. Volumen I: Necesidades de información y regulación estructural, Andrei Jouravlev (LC/L.1671-P), N° de venta S.01.II.G.206 (US\$ 10,00), 2001, Volumen II: Regulación de las conductas, Andrei Jouravlev (LC/L.1671/Add.1-P), N° de venta S.01.II.G.210 (US\$ 10,00), 2001. [www](#) [www](#)
37. Minería en la zona internacional de los fondos marinos. Situación actual de una compleja negociación, Carmen Artigas (LC/L. 1672-P), N° de venta S.01.II.G.207 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
38. Derecho al agua de los pueblos indígenas de América Latina, Ingo Gentes (LC/L.1673-P), N° de venta S.01.II.G.213 (US\$ 10,00), 2001.
39. El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera, Jairo Escobar (LC/L.1669-P), N° de venta S.01.II.G.208, (US\$ 10,00), diciembre 2001. [www](#)
40. Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá, Víctor Rodríguez, (LC/L.1675-P; LC/MEX/L.515), N° de venta S.02.II.G.44, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
41. Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el Transporte Público: Investigación preliminar en ciudades de América Latina, Ian Thomson (LC/L.1717-P), N° de venta S.02.II.G.28, (US\$ 10,00), marzo de 2002. [www](#)
42. Resultados de la reestructuración energética en Bolivia, Miguel Fernández y Enrique Birhuet (LC/L.1728-P), N° de venta S.02.II.G.38, (US\$ 10,00), mayo 2002. [www](#)
43. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe, Volumen I, compilador Eduardo Chaparro (LC/L.1739-P) No de venta S.02.II.G.52, (US\$ 10,00) junio de 2002 y Volumen II, (LC/L.1739/Add.1-P), No de venta S.02.II.G.53, (US\$ 10,00) junio de 2002. [www](#)
44. Competencia y complementación de los modos carretero y ferroviario en el transporte de cargas. Síntesis de un seminario, Myriam Echeverría (LC/L.1750-P) No de venta S.02.II.G.62, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
45. Sistema de cobro electrónico de pasajes en el transporte público, Gabriel Pérez (LC/L.1752-P), No de venta S.02.II.G.63, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
46. Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, Roberto Kozulj (LC/L.1761-P), N° de venta: S.02.II.G.76, (US\$10,00), julio de 2002. [www](#)
47. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (LC/L.1777-P), N° de venta S.02.II.G.92 (US\$ 10,00), septiembre de 2002. [www](#)
48. Evaluación del impacto socio-económico del transporte urbano, en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo transmilenio, Irma Chaparro (LC/L.1786-P), N° de venta S.02.II.G.100, (US\$ 10,00) septiembre de 2002. [www](#)

49. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000, H. Campodónico y G. Ortiz (LC/L.1798-P), N° de venta S.02.II.G.111, (US\$ 10,00), octubre de 2002. [www](#)
50. La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar, Jairo Escobar (LC/L.1799-P), N° de venta S.02.II.G.112, (US\$ 10,00), diciembre de 2002. [www](#)
51. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1826-P), N° de venta S.02.II.G.133, (US\$ 10,00), diciembre de 2002. [www](#)
52. Trade between Caribbean Community (CARICOM) and Central American Common Market (CACM) countries: the role to play for ports and shipping services, Alan Harding y Jan Hofmann (LC/L.1899-P), Sales No.: E.03.II.G.58, (US\$ 10,00), May de 2003. [www](#)
53. La función de las autoridades en las localidades mineras, Patricio Ruiz (LC/L.1911-P), N° de venta S.03.II.G.69, (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
54. Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el Mercosur, Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomasian (LC/L.1912-P), N° de venta S.03.II.G.70, (US\$ 10,00), mayo 2003. [www](#)
55. Energía y desarrollo sostenible: Posibilidades de financiamiento de las tecnologías limpias y eficiencia energética en el Mercosur, Roberto Gomelsky (LC/L.1923-P), N° de venta S.03.II.G.78 (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
56. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado, Alberto Bull, (LC/L. 1924-P), N° de venta: S.03.II.G.81, (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
57. Guías Prácticas para Situaciones Específicas, Manejo de Riesgos y Preparación para Respuesta a Emergencias Mineras, Zoila Martínez Castilla, (LC/L.1936-P), N° de venta: S.03.II.G.95, (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
58. Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales Germán del Corral, (LC/L.1946-P), N° de venta S.03.II.G.104, (US\$ 10,00), julio de 2003. [www](#)
59. Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana, Andrei Jouravlev, (LC/L.1954-P), N° de venta S.03.II.G.109, (US\$ 10,00), agosto de 2003. [www](#)
60. Energía e pobreza: problemas de desenvolvimiento energético e grupos sociais marginais em áreas rurais e urbanas do Brasil, Roberto Schaeffer, Claude Cohen, Mauro Araújo Almeida, Carla Costa Achão, Fernando Monteiro Cima, (LC/L.1956-P), N° de venta: P.03.II.G.112, (US\$ 10,00), septiembre de 2003. [www](#)
61. Planeamiento del desarrollo local, Hernán Blanco (LC/L. 1959-P), N° de venta: S.03.II.G.117, (US\$ 10,00), septiembre de 2003. [www](#)
62. Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes. Caso del diesel oil en Chile, Pedro Maldonado G., (LC/L.1960-P), N° de venta: S.03.II.G.116, (US\$ 10,00), agosto de 2003. [www](#)
63. Entorno internacional y oportunidades para el desarrollo de las fuentes renovables de energía en los países de América Latina y el Caribe, Manlio Coviello (LC/L.1976-P), N° de venta: S.03.II.G.134, (US\$ 10,00), octubre de 2003. [www](#)
64. Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos, María Querol, (LC/L.2002-P), N° de venta: S.03.II.G.163 (US\$ 10,00), noviembre de 2003. [www](#)
65. Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas. Hugo Altomonte, Manlio Coviello, Wolfgang Lutz, (LC/L.1977-P) N° de venta: S.03.II.G.135 (US\$ 10,00), octubre de 2003. [www](#)
66. Los municipios y la gestión de los recursos hídricos, Andrei Jouravlev, (LC/L.2003-P), N° de venta S.03.II.G.164 (US\$10.00) octubre de 2003. [www](#)
67. El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviario y portuario, concesionada al sector privado, Ricardo Sánchez, (LC/L.2010-P), N° de venta S.03.II.G.172 (US\$10.00), noviembre de 2003. [www](#)
68. Comercio entre los países de América del Sur y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM): el papel que desempeñan los servicios de transporte, Ricardo Sánchez y Myriam Echeverría, (LC/L.2011-P), N° de venta S.03.II.G.173 (US\$10.00), noviembre de 2003. [www](#)
69. Tendencias recientes del mercado internacional del petróleo, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.2021-P), N° de venta S.03.II.G.183 (US\$10.00), diciembre de 2003. [www](#)
70. La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública, Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2087-P), N° de venta S.04.II.26 (US\$ 10,00) abril de 2004. [www](#)
71. Situación y perspectivas de la minería aurífera y del mercado internacional del oro, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.2135-P) N° de venta S.04.II.64 (US\$ 10,00) julio de 2004. [www](#)
72. Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur, Pedro Maldonado y Rodrigo Palma (LC/L.2158-P), N° de venta S.04.II.86 (US\$ 10,00) julio de 2004. [www](#)
73. Fundamentos para la constitución de un mercado común de electricidad, Pedro Maldonado (LC/L.2159-P), N° de venta S.04.II.87 (US\$ 10,00) julio de 2004. [www](#)
74. Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral el siglo XXI, Andrei Jouravlev, (LC/L.2169-P), N° de venta S.04.II.G.98 (US\$10,00), julio de 2004. . [www](#)

75. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, Patricio Rozas y Ricardo Sánchez (LC/L.2182P), N° de venta S.04.II.G.109 (US\$ 10,00) agosto de 2004. [www](#)
76. Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en Sudamérica, Marcela Cárdenas y Eduardo Chaparro (LC/L.2186-P), N° de venta S.04.II.G.114 (US\$ 10,00), octubre de 2004. [www](#)
77. La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de integración de mercados, Roberto Kozulj (LC/L.2195-P), N° de venta S.04.II.122 (US\$ 10,00) octubre de 2004. [www](#)
78. Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico, (LC/L.2200-P), N° de venta S.04.II.130 (US\$ 10,00) octubre de 2004. [www](#)
79. Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas, Alberto Bull (LC/L.2207-P), N° de venta S.04.II.G.131 (US\$10,00), septiembre de 2004. [www](#)
80. Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur, Andrei Jouravlev (LC/L.2224-P), N° de venta S.04.II.G.142 (US\$10,00), noviembre de 2004. [www](#)
81. Protección marítima y portuaria en América del Sur, Ricardo J. Sánchez, Rodrigo García, María Teresa Manosalva, Sydney Rezende, Martín Sgut (LC/L.2226-P), N° de venta S.04.II.G.145 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
82. Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente, Ricardo J. Sánchez (LC/L.2227-P), N° de venta S.04.II.G.146 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
83. Perspectivas de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina, Luiz Augusto Horta (LC/L.2240-P), N° de venta S.04.II.G.160 (US\$ 10,00), septiembre de 2004. [www](#)
84. Determinantes del precio *spot* del cobre en las bolsas de metales, Juan Cristóbal Ciudad (LC/L.2241-P), N° de venta S.04.II.G.161 (US\$ 10,00), octubre de 2004. [www](#)
85. Situación y tendencias recientes del mercado del cobre, Juan Cristóbal Ciudad, Jeannette Lardé, Andrés Rebolledo y Aldo Picozzi (LC/L.2242-P), N° de venta S.04.II.G.162 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
86. El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2243-P), N° de venta S.04.II.G.163 (US\$ 10.00), diciembre del 2004. [www](#)
87. La mujer en la pequeña minería de América Latina: El caso de Bolivia, Eduardo Chaparro (LC/L.2247-P), N° de venta S.05.II.G.5 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
88. Crisis de la industria del gas natural en Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.2282-P), N° de venta S.05.II.G.34 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
89. Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.XXXX-P), N° de venta S.05.II.G.XX (US\$ 10,00), 2005. . [www](#)

Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

1. Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997. [www](#)
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español). [www](#)
3. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuentas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
5. Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés). [www](#)
6. Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
8. Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vol. I y II, septiembre de 1998. [www](#)
9. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
10. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998. [www](#)
11. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)

- 12 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998. [www](#)
- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998. [www](#)
- 14 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
- 15 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999. [www](#)
- 16 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999. [www](#)
- 17 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la Energía en América Latina”. Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
 - Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
