



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
29 de enero de 2014  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Reunión multianual de expertos sobre productos**  
**básicos y desarrollo**  
**Sexto período de sesiones**  
Ginebra, 9 y 10 de abril de 2014  
Tema 4 del programa provisional

### **Sector de los recursos naturales: examen y determinación de las oportunidades para el comercio y el desarrollo basados en los productos básicos**

#### **Nota de la Secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

Durante la primera Revolución Industrial, en los siglos XVIII y XIX, los recursos naturales contribuyeron al desarrollo económico de países como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Esos recursos fueron igualmente esenciales en las primeras etapas del desarrollo de países como los Estados Unidos de América, el Canadá y los Países Bajos, a cuyo desarrollo siguen contribuyendo. Entre los ejemplos recientes de desarrollo basado en los productos básicos figuran Australia y algunos países en desarrollo de ingresos medios, como Malasia, el Brasil, la Argentina y México. No obstante, en el caso de varios países en desarrollo y países menos adelantados, la evaluación empírica de la relación entre recursos naturales y desarrollo arroja resultados negativos, ya que en ocasiones esos recursos han producido el llamado "síndrome holandés", lo que ha llevado a concluir que los recursos naturales son una maldición y no una bendición para un país.

En la presente nota de antecedentes se analizan y describen las oportunidades para el comercio y el desarrollo impulsados por los productos básicos, centrandó la atención en los sectores de los recursos naturales, como la energía, los minerales y los metales, de conformidad con el Acuerdo de Accra (párrs. 91 y 98) y el Mandato de Doha (párr. 31 i)). Se estudian además una serie de cuestiones esenciales para estos sectores, como la retención de las rentas generadas por los recursos y su utilización para el desarrollo general, así como la integración de los sectores de los recursos naturales —que a menudo son sectores de enclave— en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. Por último, se hace un examen de las energías renovables, un tema reciente.

GE.14-50097 (S) 250214 260214



\* 1 4 5 0 0 9 7 \*

Se ruega reciclar



## Introducción

1. La contribución de los recursos naturales al crecimiento y al desarrollo sostenible, particularmente en relación con el comercio de productos básicos, ha sido un tema de constante debate en las publicaciones sobre el desarrollo. Se trata de una cuestión prioritaria para los países dotados de recursos naturales en el contexto del reciente auge de los productos básicos, que la mayoría de los analistas coinciden en considerar el más importante y amplio hasta la fecha, ya que ha afectado, en distinta medida, a todos los grupos de productos básicos. Concretamente, ello se debe a que varios análisis de los efectos del auge de los productos básicos en los países exportadores indican que, aunque casi todos esos países han registrado tasas de crecimiento económico inéditas, es poco probable que puedan mantenerlas a medio o largo plazo, dado que destinan una porción escasa o nula de sus ingresos a la inversión en capacidades productivas, que siguen siendo deficientes.

2. El debate se ha avivado a la luz de las experiencias de algunos países, como el Reino Unido, donde se estima que los recursos naturales propiciaron el desarrollo económico en los siglos XVIII y XIX, durante la primera Revolución Industrial. De hecho, los recursos naturales marcaron las primeras etapas del desarrollo de países desarrollados como los Estados Unidos, el Canadá y los Países Bajos. Entre los ejemplos recientes de desarrollo impulsado por los productos básicos figuran Australia y algunos países en desarrollo de ingresos medios, como Malasia, el Brasil, la Argentina y México.

3. En varios países en desarrollo y países menos adelantados, sin embargo, las evaluaciones empíricas de la relación entre recursos naturales y desarrollo ha arrojado resultados negativos, lo que significa que, en realidad, los recursos naturales no contribuyen al crecimiento económico y el desarrollo. Además, dichos recursos a veces han ido asociados con el síndrome holandés, una serie de desequilibrios en cascada, que generan inflación y apreciación del tipo de cambio real. En consecuencia, se concluyó que el descubrimiento de recursos naturales era una maldición para un país y generaba la paradoja de la abundancia (Sachs y Warner, 1995, 2001; Gylfason, 2001; Brückner, 2010).

4. ¿Son los recursos naturales y los productos básicos derivados de ellos buenos o malos para el crecimiento económico y el desarrollo? ¿En qué circunstancias el comercio de recursos naturales puede contribuir positivamente al desarrollo? ¿Qué mecanismos permiten que los productos básicos derivados de los recursos naturales fomenten el comercio, el crecimiento económico y el desarrollo? ¿De qué medios políticos disponen los países ricos en recursos naturales para lograr que las rentas de esos productos básicos tengan mayor impacto en sus actividades de desarrollo? En el presente documento se pretende aportar una contribución al debate, abordando en primer lugar el método más común de reparto de las rentas generadas por los productos básicos: los regímenes tributarios.

5. El documento tiene por objeto examinar y determinar las oportunidades para el comercio y el desarrollo impulsados por los productos básicos, con particular atención a los sectores de los recursos naturales, es decir, la energía, los minerales y los metales, de conformidad con el Acuerdo de Accra (párrs. 91 y 98) y el Mandato de Doha (párr. 31 i)). Para cumplir ese objetivo, se abordará una serie de cuestiones fundamentales relacionadas con estos sectores, como el aumento de la proporción de las rentas procedentes de los recursos utilizadas para favorecer el desarrollo general, así como para integrar los sectores de los recursos naturales, que suelen ser sectores de enclave, en el marco de las políticas y estrategias nacionales generales de desarrollo que prevén la adición y la retención de valor en las economías locales. El documento concluye con el examen de la nueva cuestión de las

energías renovables, que hasta hace poco no se solía abordar, a pesar de que esas energías son primordiales para el crecimiento sostenible y el desarrollo de los países en desarrollo.

## **I. Examen de las oportunidades existentes**

6. La bibliografía recoge abundantes ejemplos de marcos específicos de captación de las rentas generadas por los recursos y su utilización. A lo largo de la historia, los países han utilizado distintos regímenes tributarios, como las regalías y las tasas, para obtener su parte de las rentas procedentes de sus recursos naturales. Estas sirven para financiar los programas de gasto público previstos en sus presupuestos. Sin embargo, habida cuenta de que los recursos básicos están sujetos a ciclos de auge y recesión, la mayoría de los gobiernos gastan en exceso durante los años faustos y se ven obligados a combatir el déficit presupuestario cuando caen los precios. En consecuencia, varios gobiernos han establecido medidas de gestión presupuestaria para mejorar la asignación de recursos y regularizar en el tiempo el gasto público, mediante fondos de estabilización y normas de inversión en el marco de un proceso general de gestión de los ingresos nacionales. Para cumplir esos objetivos y promover un desarrollo sostenible de los productos básicos, desde los años ochenta, los gobiernos recurren con más frecuencia a los fondos soberanos, incluidos los fondos para las generaciones futuras.

### **A. Comercio de productos básicos y regímenes tributarios**

7. El comercio de productos básicos derivados de los recursos naturales puede aportar ingresos sustanciales a los países en desarrollo a través de distintos tipos de tributos. Entre los productos básicos que más ingresos de exportación generan figuran el petróleo crudo, el gas natural, los metales y los minerales. Por ejemplo, el valor de las exportaciones mundiales de gas natural y manufacturado aumentó desde unos 88.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2002 hasta alrededor de 421.000 millones en 2012 (+ 380%). La participación de los países en desarrollo fue superior al tercio del valor en 2002 y de casi la mitad en 2012. Es decir, durante ese período, el valor de las exportaciones de gas natural y manufacturado de los países en desarrollo creció hasta esa cifra desde los 35.000 millones, lo que representa un 500%<sup>1</sup>. Así pues, si se diseñan prudente y correctamente, los regímenes fiscales pueden ayudar a que los países en desarrollo aprovechen de manera óptima los beneficios de los productos básicos citados y de otros.

8. No obstante, resulta complicado diseñar un buen régimen tributario, ante la diversidad de los regímenes posibles, entre ellos los basados en las rentas y los basados en regalías. El sistema de rentas tiene en cuenta los costos y los beneficios, mientras que las regalías solo se aplican a los ingresos. Desde el punto de vista de los inversores es preferible el sistema basado en los beneficios, que les garantiza no pagar impuestos si sufren pérdidas, mientras que las autoridades preferirán normalmente un régimen de regalías, pues asegura la recaudación de ingresos previsibles durante el ciclo de vida del proyecto (UNCTAD, 2005).

9. En un estudio reciente se afirmaba que, teóricamente, el régimen basado en la renta ofrece varias ventajas económicas, como la de ser neutro con respecto a las decisiones de inversión y producción. (Mintz y Chen, 2012). Sin embargo, en la práctica, la eficacia de este tipo de régimen se ve menoscabada por las asimetrías de la información relativa a los costos y beneficios de las empresas explotadoras, que suelen ser empresas transnacionales (ETN). Además, no siempre resulta fácil determinar los costos ambientales, sociales y políticos, de modo que las autoridades fiscales tropiezan con dificultades para calcular

---

<sup>1</sup> UNCTADStat.

exactamente las cuotas tributarias. Por esos motivos, muchos países establecen impuestos sobre los ingresos, sin tener en cuenta la totalidad o parte de los costos asumidos (Mintz y Chen, 2012). Se considera que el sistema de regalías entraña menos costos administrativos. Sin embargo, tampoco está exento de problemas. Como indicó la UNCTAD (2005), para eludir una fuerte carga impositiva, las empresas mineras pueden utilizar distintas estrategias, como la de alterar la tasa anual de extracción si se aplican regalías fijas, o la de ajustar las cantidades extraídas si se aplican regalías *ad valorem*.

10. Los sistemas de rentas y regalías suelen coexistir con otros tipos de impuestos, como el impuesto de sociedades, el impuesto sobre el valor agregado, el gravamen a la exportación y el canon de superficie. Los regímenes tributarios también pueden incluir incentivos como moratorias fiscales y otras exoneraciones. El reciente auge de los productos básicos en general, y particularmente de los relacionados con los recursos naturales, ha incitado a los países ricos en recursos a reformar sus regímenes tributarios, para distribuir más equitativamente los beneficios derivados del auge. Por ejemplo, en julio de 2012, Australia comenzó a aplicar un impuesto del 30% a las explotaciones mineras de hierro y carbón con beneficios superiores a los 75.000 millones de dólares australianos. (IntierraRMG Resource Sector Intelligence, 2013). Hay indicios de que otros países como la República Dominicana y la República Unida de Tanzania también prevén revisar los regímenes fiscales aplicables al sector de los recursos naturales.

11. El hecho de que se prevea revisarlos demuestra la utilidad de los regímenes fiscales para recuperar una parte equitativa de los ingresos procedentes de los recursos naturales. No obstante, para captar esos ingresos es precisa la actuación coordinada de las autoridades y el sector privado, incluidos los inversores extranjeros, del país donde se explotan los recursos. Por consiguiente, no se debe descuidar la participación del sector privado en el proceso. Es la razón de que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se haya ocupado de facilitar la consecución de ese objetivo estableciendo líneas directrices para su adopción voluntaria por las ETN. Acerca de la fiscalidad, la OCDE subraya la importancia de que las ETN contribuyan oportunamente a las finanzas públicas del país de acogida. Las directrices tienen asimismo por objeto alentar a las ETN a cumplir las disposiciones legales y reglamentarias de los países en los que ejercen su actividad (OCDE, 2008).

12. Además de captar las rentas procedentes de los recursos, los regímenes tributarios pueden impulsar firmemente el desarrollo. Por ejemplo, se elogió el régimen fiscal de la minería de Chile por apoyar el desarrollo económico, al ser claro, progresivo y previsible. (Korinek, 2013). Su claridad permite a los inversores evaluar los costos y decidir sus inversiones en consecuencia. Su carácter progresivo sienta un marco que da cabida a una amplia gama de empresas mineras, pequeñas y grandes, y aumenta la base de contribuyentes. Además, la previsibilidad es un elemento fundamental, ya que la inversión en recursos naturales se caracteriza por un período de gestación largo; por consiguiente, es indispensable un entorno de políticas estable, o al menos previsible. (Dumas, 2012).

13. Otros posibles medios de captación de las rentas provenientes de los recursos son los sistemas contractuales, por ejemplo, de producción compartida y de participación pública directa (Sunley y Baunsgaard, 2001). A veces, en lugar de actuar como asociados externos de las empresas explotadoras, los gobiernos pueden participar directamente en la actividad de las ETN o las empresas nacionales a través de la participación accionarial estatal. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), esta opción presenta la ventaja de interesar a los gobiernos y permitirles supervisar toda la cadena de actividades, desde la prospección hasta la extracción. Además puede ser un medio muy eficaz de transferencia de conocimientos o tecnología. Sin embargo, como interesado, el gobierno asumirá las pérdidas que se produzcan. Algunos estudios también han mostrado que la transferencia de conocimientos y tecnología no es automática, sino que depende de las condiciones existentes, como el nivel

de especialización, el desarrollo tecnológico, la infraestructura y un entorno político propicio (UNCTAD, 2005).

14. Las rentas apropiadas por el Estado pueden destinarse a cubrir las necesidades de desarrollo del país. No obstante, independientemente de sus características, el régimen fiscal no basta por sí solo para influir en el desarrollo. El país no solo necesita recaudar impuestos, sino que también debe tener una estrategia de desarrollo con prioridades claras y asignar en consecuencia los impuestos recaudados y otros recursos. Las prioridades deben incluir intervenciones en relación con la oferta, con objeto de subsanar los estrangulamientos del suministro para evitar las fuertes presiones inflacionarias y otros síntomas complejos del síndrome holandés (UNCTAD, 2006a). Aunque este síndrome no sea ineludible, es posible que la afluencia masiva y repentina de rentas procedentes de los recursos en un país genere presiones inflacionarias y una apreciación del tipo de cambio real que puede conducir a una asignación incorrecta de recursos y por ende afectar negativamente al desarrollo económico. Este es el motivo de que muchos países hayan adoptado medidas de gestión presupuestaria, como los fondos soberanos, para administrar las rentas procedentes de sus recursos naturales, como se analiza en la sección siguiente.

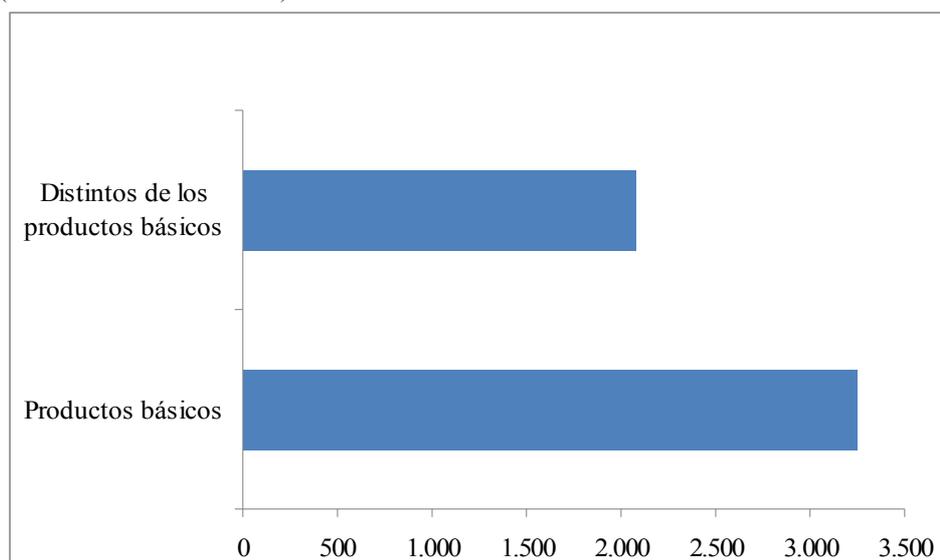
## B. El comercio de los productos básicos y los fondos soberanos e intergeneracionales

15. Un fondo soberano es "un fondo o una entidad de inversión estatal, constituido generalmente por superávits de la balanza de pagos, operaciones de reservas de divisas, ingresos procedentes de las privatizaciones, transferencias públicas, superávits fiscales y/o las sumas percibidas por la exportación de recursos"<sup>2</sup>. La mayoría de tales fondos se alimentan mediante las operaciones oficiales con divisas procedentes de recursos como el petróleo, el gas, los minerales y los metales (gráfico 1 y cuadro 1). En los gráficos 2 y 3 se observa su popularidad en todos los continentes.

Gráfico 1

### Activos de los fondos soberanos por origen del fondo, 18 de julio de 2013

(En miles de millones de dólares)



Fuente: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

<sup>2</sup> Véase <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund>.

16. Las diversas finalidades de los fondos soberanos corresponden a las distintas formas en que contribuyen al desarrollo. Los objetivos y las contribuciones más comunes son la estabilización macroeconómica y la esterilización de las entradas financieras para evitar que se produzca el síndrome holandés. Además, la acusada inestabilidad observada durante el reciente auge de los productos básicos también ha puesto de manifiesto los efectos perniciosos de la volatilidad de los precios de esos productos y la importancia de aislar las economías nacionales y estabilizar los ingresos procedentes de las exportaciones para que contribuyan de manera más previsible a las finanzas nacionales y las inversiones productivas en el país productor.

Cuadro 1

**Objetivos de los fondos soberanos en determinados países (5 de noviembre de 2013)**

<i>País</i>	<i>Nombre del fondo</i>	<i>Origen</i>	<i>Finalidad</i>
Argelia	Fonds de Régulation des Recettes	Petróleo	Aislar la economía de la inestabilidad de los precios de los productos básicos del petróleo y el gas.
Angola	Fundo Soberano de Angola	Petróleo	Diversificar gradualmente la cartera de inversiones en distintas industrias y tipos de activos, con arreglo a las políticas y directrices en materia de inversión.
Australia	Western Australia Future Fund	Minerales	Invertir en el extranjero en efectivo y en bonos, no en acciones.
Azerbaiyán	Fondo Estatal del Petróleo de Azerbaiyán	Petróleo	Gestionar las divisas y los activos procedentes de la exploración y explotación del petróleo y el gas.
Botswana	Pula Fund	Diamantes y minerales	Preservar una parte de los ingresos procedentes de las exportaciones de diamantes para las generaciones futuras.
Canadá	Alberta Heritage Fund	Petróleo	Invertir para las generaciones futuras. Consolidar y diversificar la economía. Mejorar la calidad de vida. Servir de fondo de reserva para futuras necesidades.
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social	Cobre	Evitar que el gasto fiscal se vea afectado por los vaivenes de la economía mundial.
Ghana	Ghana Stabilization Fund	Petróleo	Amortiguar los efectos de la escasez de ingresos o sostener la capacidad de gasto público en épocas de escasez.

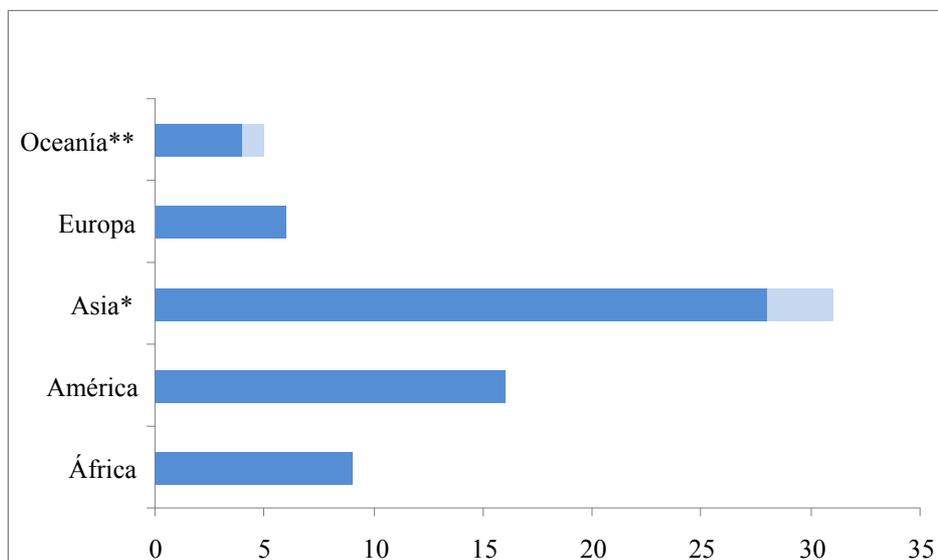
<i>País</i>	<i>Nombre del fondo</i>	<i>Origen</i>	<i>Finalidad</i>
Kazajstán	Fondo Nacional de Kazajstán	Petróleo, gas y metales	Asegurar la estabilidad económica frente a los altibajos de los precios del petróleo, el gas y los metales.
Mauritania	Fondo Nacional para los Ingresos de Hidrocarburos	Petróleo y gas	Constituir ahorros para las generaciones futuras.
México	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Petróleo	Asegurar el funcionamiento automático de estabilizadores fiscales en el contexto de la obligación de equilibrio presupuestario.
Mongolia	Fondo de Estabilidad Fiscal	Minería	Promover la estabilidad fiscal, especialmente en caso de desplome mundial de los precios de productos básicos distintos del petróleo.
Nigeria	Nigeria Sovereign Investment Authority <sup>3</sup>	Petróleo	Gestionar los excedentes de las ventas de petróleo crudo del país.
Noruega	Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega <sup>4</sup>	Petróleo	Contrarrestar los efectos de la futura disminución de ingresos y atenuar los efectos de las amplias fluctuaciones de los precios del petróleo.
Omán	Oman State General Reserve Fund	Petróleo y gas	Asegurar ingresos a largo plazo para el Gobierno, servir de fondo de estabilización para el Gobierno y proporcionarle liquidez cuando la requiera.
Qatar	Qatar Investment Authority	Petróleo	Fortalecer la economía nacional mediante la diversificación en nuevos tipos de activos e inversiones.

*Fuente:* <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

<sup>3</sup> Administra tres fondos: el Fondo para las Generaciones Futuras, el Fondo de Infraestructuras de Nigeria y el Fondo de Estabilización.

<sup>4</sup> Antiguo Fondo del Petróleo.

Gráfico 2

**Distribución de los fondos soberanos por continente, 18 de julio de 2013**

Fuente: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

\* No se dispone de datos sobre los activos de tres fondos soberanos.

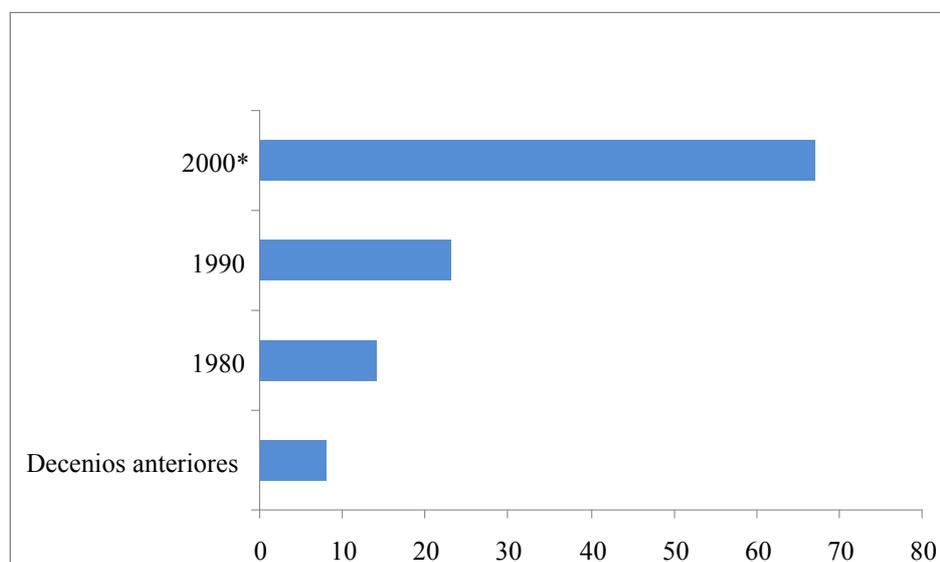
\*\* No se dispone de datos sobre los activos de un fondo soberano.

17. Los fondos soberanos cumplen otra función positiva al acumular activos extranjeros que sirven de amortiguadores frente a la volatilidad de los precios y contribuyen a reducir la deuda externa (UNCTAD, 2013a). Por consiguiente, los fondos soberanos pueden ser útiles en la situación económica y financiera actual. No obstante, cabe objetar que la acumulación de divisas conlleva unos costos de oportunidad, que posiblemente sean mayores en los países africanos, porque la rentabilidad de esos activos no compensa las oportunidades de crecimiento perdidas (UNCTAD, 2002).

18. Hay pocos estudios empíricos sobre los efectos de los fondos soberanos en los resultados económicos de los países. Además, en la bibliografía no se ha demostrado claramente la capacidad de esos fondos para evitar el síndrome holandés o aislar a las economías de la inestabilidad de los precios de los productos básicos (PricewaterhouseCoopers, 2011). A pesar de la ausencia de causalidad directa, se observa una correlación entre los fondos soberanos y una menor inflación, una limitación de la apreciación del tipo de cambio y una mayor transparencia. Así pues, se considera que son buenos instrumentos de política, especialmente para los países en desarrollo con capacidad de absorción limitada y abundantes entradas de fondos por sus recursos naturales. Aumenta constantemente el número de países que establecen o prevén establecer fondos, como hizo, por ejemplo, Papua Nueva Guinea tras el hallazgo de gas natural (Basu y otros, 2013)<sup>5</sup>. Para los países que tienen suficiente capacidad de absorción, la creación de fondos soberanos quizás no sea la solución óptima, en función de la situación de los mercados financieros. Tal como indican Al-Hassan y otros (2013), antes de crear un fondo soberano, es preciso estudiar cuidadosamente el contexto macroeconómico general del país.

<sup>5</sup> Véase también <http://www.swfinstitute.org/swfs/papua-new-guinea-swf/>.

Gráfico 3

**Número de fondos soberanos en el mundo, por decenio de creación**

Fuente: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

\* Datos de 2010 a 2012.

19. El principal inconveniente de los fondos soberanos reside en el hecho de que pueden guardar para las generaciones futuras o invertir en el extranjero flujos financieros importantes que resultan indispensables para atender las necesidades básicas de los pobres de los países en desarrollo. Paradójicamente, esos países son asimismo los que necesitan crear capacidades productivas para sostener sus esfuerzos de desarrollo, para lo que son primordiales los ingresos extraordinarios procedentes de las exportaciones de recursos naturales. De hecho, en general se considera que las inversiones productivas, como la infraestructura, la educación (técnica y profesional) y la salud son requisitos previos para el desarrollo económico (Gylfason, 2001; Morris y otros, 2012). No se trata únicamente de elementos esenciales para construir y sostener el desarrollo económico, sino que además amplían el comercio de productos básicos mediante la adición de valor, el contenido nacional y la diversificación económica, que son indispensables para la transformación estructural de la economía. Así pues, según el modo en que se administren, los fondos soberanos pueden entrañar efectos económicos adversos y no responder adecuadamente a los problemas que estaban destinados a resolver.

## II. Aprovechamiento óptimo de los recursos naturales

20. Además de captar sus rentas y gestionarlas debidamente, un país puede optimizar el uso de sus recursos naturales potenciando al máximo la capacidad de los proveedores nacionales para añadir valor a los bienes y servicios, o desarrollando la contratación local y alianzas mutuamente beneficiosas. A tal fin puede aplicar normas o requisitos sobre contenido nacional. Más concretamente, en el ámbito de las alianzas, partiendo del análisis de las cadenas de valor mundiales, Gibbon (2001) propuso, por ejemplo, realizar acciones específicas, seleccionando voluntariamente algunas empresas nacionales y vinculándolas con empresas más importantes para permitirles acceder a los mercados mundiales. Aunque cabría entender que esta propuesta refuerza la dependencia con respecto a las empresas extranjeras, presenta la ventaja de apoyar a las empresas nacionales para que obtengan

beneficios de productividad indirectos (Gibbon, 2001). A continuación se examinan ejemplos de distintos mecanismos de promoción del contenido o el desarrollo nacional.

### **A. Los productos básicos y la transformación estructural: adición de valor, contenido nacional y diversificación económica**

21. Se ha observado que el sector de los recursos naturales suele estar aislado y poco vinculado con otros sectores. Por esa razón, ante el reciente auge de los precios de los productos básicos, en varios informes, incluidos los de la UNCTAD, se recomendó aprovechar los ingresos imprevistos para ampliar y profundizar los vínculos horizontales y verticales con otros sectores de la economía (UNCTAD, 2013a). En la esfera de los recursos naturales, dominada generalmente por la inversión extranjera directa (IED), al estudiar los vínculos se han identificado cuatro elementos principales que podrían acrecentar la importancia de los eslabonamientos hacia delante y hacia atrás (Morris y otros, 2012). Se trata de la propiedad, la infraestructura, las capacidades y la política.

22. La propiedad de las empresas es un factor importante para el establecimiento de vínculos, al menos por dos razones:

a) Se cree que las empresas de propiedad nacional tienen más arraigo en la economía local que las extranjeras. Por consiguiente, se las considera más aptas para encontrar proveedores y consumidores locales y establecer así eslabonamientos hacia atrás y hacia delante.

b) Determinadas empresas extranjeras tenderán a crear más vínculos que otras por la presión interna, por ejemplo de la opinión pública con respecto a la responsabilidad empresarial, así como por la visión estratégica de apoyo a las zonas industriales (Morris y otros, 2012; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), 2012).

23. Las infraestructuras también son importantes para fomentar los vínculos porque algunas de ellas, como las carreteras y el transporte por ferrocarril, pueden disminuir los costos de transacción e impulsar así la inserción en la economía nacional (ONUDI, 2012) además de aumentar las posibilidades de adición de valor. El desarrollo de las infraestructuras se hace más necesario considerando que en 2010, solo estaba pavimentado un 20,8% de las carreteras de los países en desarrollo, frente a la media mundial del 55,2%<sup>6</sup>.

24. Las capacidades y las políticas son importantes porque se precisa mano de obra especializada para añadir valor. El desarrollo de las capacidades nacionales es pues un determinante esencial de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. En particular, se han identificado varias deficiencias de capacidad, en la ingeniería, la gestión y la investigación y desarrollo internos (ONUDI, 2012). Para subsanarlas, hace falta un entorno de política favorable, que no solo atraerá la IED sino que catalizará el establecimiento de vínculos al fomentar la capacidad local. Sin embargo, en África, se ha observado que los encargados de formular políticas se preocupaban ante todo de atraer IED, más que de fomentar los vínculos mediante el desarrollo de las empresas nacionales (UNCTAD, 2005). A la luz de lo que antecede, la UNCTAD (2013a) instó particularmente a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos a diversificar sus economías mediante la adición de valor y la diversificación. Según se ha observado en estudios recientes, ello no es incompatible con la captación de IED. Por ejemplo, países como Chile han conseguido atraer IED, conservando la propiedad de la principal empresa nacional y ofreciendo un entorno propicio a las empresas locales (Korinek, 2013; Sigam y García, 2012).

<sup>6</sup> *Indicadores del Desarrollo Mundial*, base en línea, consultada el 24 de diciembre de 2013.

25. Varios países dotados de recursos naturales han empleado diferentes métodos para desarrollar y profundizar los vínculos con sus economías nacionales. Dichos métodos se basan, en conceptos como:

a) El fomento de las agrupaciones entre gobiernos y empresas estableciendo alianzas y vínculos sectoriales con la economía nacional, como en Sudáfrica (sectores del oro y el aluminio) y Mozambique (proyecto de fundición de aluminio de Mozal).

b) La promoción de los vínculos, las interacciones, el establecimiento de redes sectoriales e intersectoriales, y el desarrollo de alianzas estratégicas a nivel empresarial, cuyos ejemplos más conocidos son los programas de vínculos empresariales y los programas de desarrollo de proveedores de Malasia. Los primeros están destinados a convertir a las pymes nacionales en fabricantes y proveedoras competitivas de piezas y componentes, así como de servicios a las ETN mineras, mediante políticas tales como conceder a esas ETN el estatuto de empresa pionera e incentivos fiscales, por ejemplo, exoneraciones (UNCTAD, 2011). El objetivo de los programas de desarrollo de proveedores es incitar a las pymes a convertirse en fabricantes y proveedoras fiables de las piezas y los componentes industriales que necesitan las ETN y las grandes industrias, estableciendo empresas de referencia dispuestas a colaborar.

26. En todas estas políticas es fundamental el papel de las autoridades, por ejemplo, para acelerar el proceso, aunque también pueden surgir agrupaciones de manera espontánea (UNCTAD, 2011). Es necesario que las autoridades colaboren con el sector privado para reforzar y aprovechar las agrupaciones establecidas o en formación, en vez de intentar crear otras nuevas.

27. Entre las condiciones indispensables para el éxito de estos programas figuran un entorno macroeconómico estable, buenas infraestructuras, mano de obra calificada y capacidad tecnológica. También es importante adoptar un enfoque que tenga en cuenta a los diversos interesados al idear políticas y estrategias de contenido nacional que se integren en las políticas de desarrollo de los países donde se explotan los recursos. Asimismo, es preciso que esas políticas no sean contrarias a los compromisos asumidos por los países en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes. No existe un modelo único con respecto al contenido nacional, de modo que los países consiguen mejores resultados estableciendo estrategias basadas en sus condiciones específicas. Las empresas extractivas estatales, aunque pueden jugar un papel esencial fomentando la participación local en la industria, no son la panacea.

## **B. Los productos básicos y la economía local: creación de empleo**

28. En general, se ha determinado que el principal motivo de que no se creen suficientes empleos es la escasez de vínculos entre el sector de los recursos naturales y el resto de la economía interna de los países en desarrollo. Además, algunos investigadores indican que la propiedad de las empresas que explotan los recursos naturales y sus estrategias son también factores determinantes para la creación de empleo. Por ejemplo, Chile decidió atraer a inversores extranjeros y mantener la propiedad de su empresa minera nacional, la Codelco. Bova (2009) afirmó que este había sido un elemento decisivo de los ingresos de exportación, al diversificar las fuentes (nacionales y extranjeras) de ingresos de Chile. En el mismo sentido, Sigam y García (2012) observaron que, además de aportar en promedio el 13,5% del presupuesto nacional durante el período comprendido entre 1990 y 2010, la Codelco, mediante la subcontratación, había sido fundamental para promover los vínculos, generar demanda para proveedores de servicios locales y formar a profesionales nacionales. También confirma esta observación Korinek (2013), que la respalda con datos empíricos. Según esta autora, "en Chile, la proporción de trabajadores contratistas respecto del total de

la fuerza laboral minera supera el 60%". Además, el país alcanzó la autosuficiencia en la provisión de servicios de ingeniería minera, después de haber sido importador neto de esos servicios entre los años ochenta y los noventa (Korinek, 2013). Ello se consiguió principalmente formando a ingenieros chilenos.

29. Cabe distinguir tres tipos principales de estrategias para los inversores extranjeros: de búsqueda de mercado, de búsqueda de recursos y de búsqueda de eficiencia (UNCTAD, 2006b). La primera de ellas, de búsqueda de mercados, pretende obtener grandes beneficios gracias al potencial de crecimiento del mercado nacional. Por consiguiente, significa que las ETN se integran en el sistema de mercado del país receptor; a su vez, esa integración entraña una considerable creación de empleo, mediante los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás (Markusen y Zhang, 1999). Las otras dos estrategias, la búsqueda de recursos y las inversiones para ganar eficiencia, están más orientadas a la exportación que las estrategias de búsqueda de mercados, de modo que no se prevé que impulsen el empleo de manera durable. Así pues, la IED tiene efectos ambiguos en el empleo.

30. En la creación de empleo parecen influir la propiedad y otros factores como los objetivos de los inversores extranjeros y la integración en la economía local. Morris y otros (2012) determinaron que el nivel de los vínculos con el sector minero era un determinante fundamental de la adición de valor. Esta engloba la creación de empleo en la economía nacional. El primer nivel de los vínculos mide el conjunto de insumos necesarios antes y después de la extracción. No se prevé que impulsen el empleo de forma duradera, ya que los insumos pueden importarse sin añadir valor en la economía nacional. El segundo nivel mide la profundidad de los vínculos y se asocia a una mayor adición de valor en el plano nacional; es muy preferible a la extensión de los vínculos.

### C. ¿Cuál será la función de las energías renovables en el futuro?

31. Los recursos naturales son ingredientes indispensables de la vida moderna y en general los productos básicos contribuyen considerablemente a la economía mundial. (Weitzman, 1999; Mideksa, 2013). Weitzman (1999) estima que el agotamiento de 14 productos básicos<sup>7</sup> ocasionaría pérdidas equivalentes al 1% del consumo promedio anual, es decir, una reducción del 1% del PIB mundial. A nivel nacional y más recientemente, Mideksa (2013) indica que en Noruega, desde mediados de los años setenta alrededor del 20% del aumento del PIB anual *per capita* se debe a la existencia de recursos petrolíferos, como el petróleo, el gas natural licuado y el condensado. Sin embargo, su extracción y uso cada vez se asocian más con la contaminación y además se prevé el agotamiento de las reservas actuales de al menos algunos productos, como el petróleo crudo. Por ejemplo, según la Organización de Países Exportadores de Petróleo, si se mantiene la misma tasa de extracción de petróleo crudo que en 2011, las reservas se agotarán en 109 años, aproximadamente<sup>8</sup>.

32. En el contexto del aumento de la contaminación y el posible agotamiento de las reservas, se emprenden iniciativas para buscar otras fuentes de energía renovables. Entre las más destacadas e incluyentes figura la iniciativa Energía Sostenible para Todos<sup>9</sup>, encabezada por el Secretario General de las Naciones Unidas, que responde a un triple objetivo: en primer lugar, garantizar el acceso universal a formas de energía modernas; en segundo lugar, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética; y, en tercer

<sup>7</sup> Petróleo crudo, gas natural, antracita y hulla, lignito, bauxita, cobre, mineral de hierro, plomo, níquel, fosfato, estaño, zinc, oro y plata.

<sup>8</sup> Véase [http://www.opec.org/opec\\_web/en/press\\_room/180.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/180.htm) (consultado el 15 de agosto de 2013) o [http://www.opec.org/opec\\_web/en/press\\_room/179.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/179.htm) (consultado el 29 de septiembre de 2013).

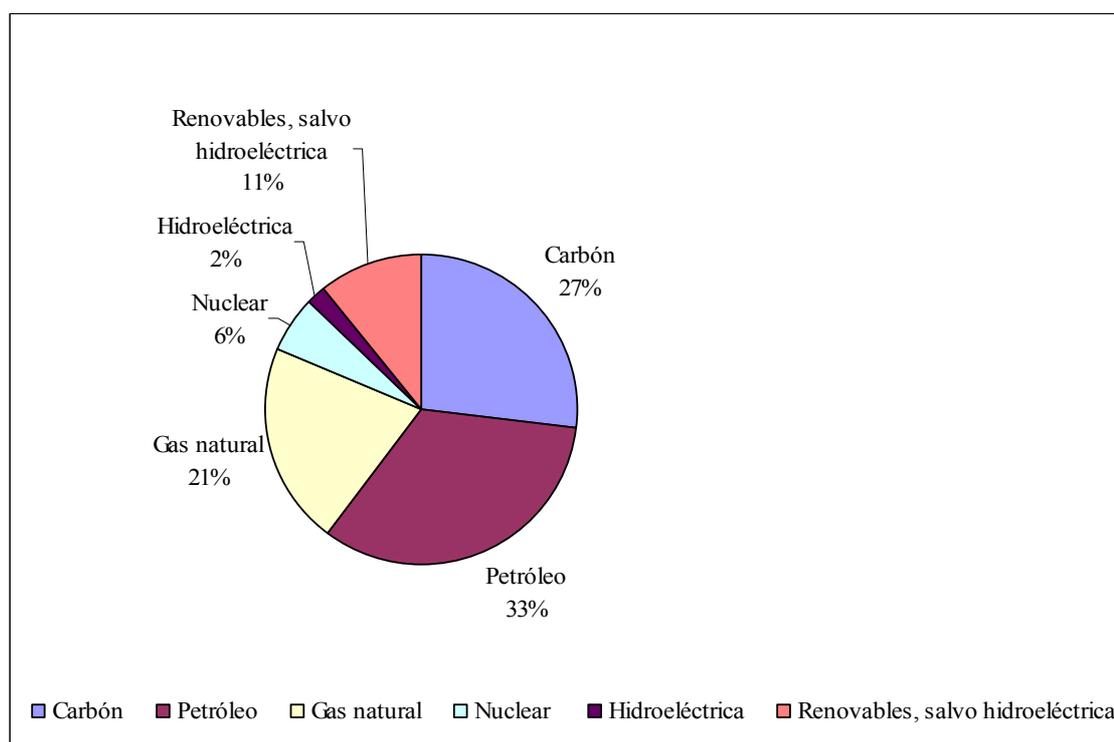
<sup>9</sup> Véase [www.sustainableenergyforall.org](http://www.sustainableenergyforall.org) (consultado el 16 de agosto de 2013).

lugar, duplicar la proporción de energías renovables en la canasta de energía mundial. Esos objetivos se basan en los avances logrados hasta la fecha en muchos países, como el Brasil y China. La iniciativa está inspirada en el hecho de que en 2009 el Brasil obtuvo el 50% del suministro de su energía primaria mediante recursos renovables (UNCTAD, 2013b)<sup>10</sup>.

33. Entre 2008 y 2011, el suministro de energías renovables, como la hidroeléctrica, aumentó de manera constante, aunque su participación en el suministro total de energía primaria se mantuvo estable, en torno al 13% (véanse los gráficos 4 y 5). Según la *BP Statistical Review of World Energy 2013*, las energías renovables, como la hidroeléctrica, en 2011 representaron el 8,2% del consumo mundial de energía primaria y en 2012 aumentaron al 8,6% en el mismo período.

Gráfico 4

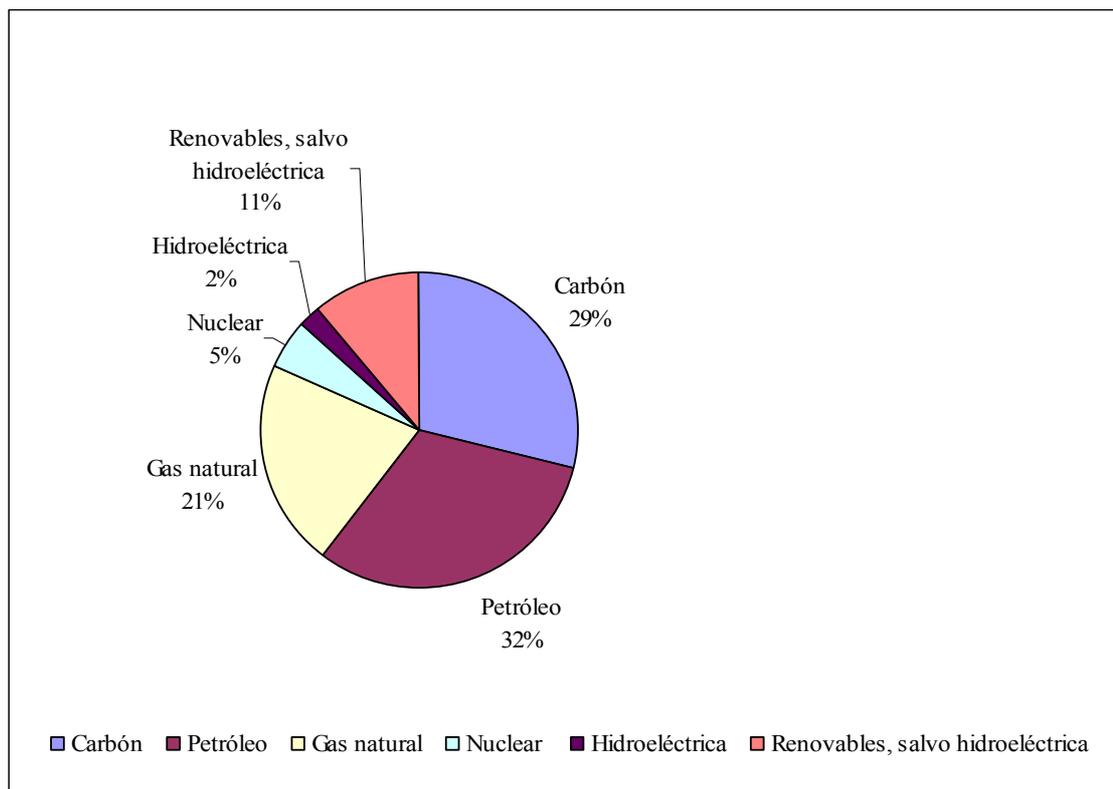
#### Combinación mundial de fuentes de energía, 2008



Fuente: Datos extraídos de varias ediciones (de 2009 a 2014) de *Key World Energy Statistics*, de la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

<sup>10</sup> Esta publicación de la UNCTAD incluye asimismo un análisis más detallado del desarrollo de las energías renovables en 2012.

Gráfico 5  
Combinación mundial de fuentes de energía, 2011



Fuente: Datos extraídos de varias ediciones (de 2009 a 2014) de *Key World Energy Statistics* (AIE).

34. Probablemente la combinación energética mundial (véanse los gráficos 4 y 5) sería distinta si se tuviera en cuenta el reciente aumento del consumo de gas de esquisto (especialmente en los Estados Unidos entre 2012 y 2013). El gas de esquisto se considera un gas no convencional porque resulta más difícil y costoso de producir que el gas natural convencional (AIE, 2012). Su producción requiere técnicas como la inyección de ácidos agresivos y la fractura hidráulica, que consiste en inyectar líquidos a alta presión, a través de un pozo, en las rocas donde se encuentra el gas (IEA, 2012). Al tratarse de técnicas particulares y poco habituales, se ha manifestado preocupación por sus efectos en el medio ambiente.

35. Existe una fuerte división de opiniones con respecto al impacto ambiental del gas de esquisto. Mientras su producción aumenta en los Estados Unidos, algunos países europeos como Francia y Bulgaria han prohibido las técnicas necesarias para producirlo. Otros aún debaten acerca de los costos de oportunidad de la producción del gas de esquisto. África también estudia los costos y los beneficios de esa actividad.

### III. Conclusiones

36. La bibliografía recoge muchos ejemplos de economías de ingresos bajos dependientes de los productos básicos que a pesar de sus enormes riquezas en recursos naturales siguen siendo pobres o han progresado poco en su transformación estructural. Solo un puñado de esos países, como Malasia, Indonesia y el Brasil, han conseguido dejar de depender del comercio basado en la explotación de recursos naturales y lograr

economías más diversificadas. En torno a la última década, varios otros países dependientes de los productos básicos han tratado de seguir su ejemplo, a veces mediante acuerdos de cooperación Sur-Sur. Son comunes estrategias como los programas de vínculos comerciales, los programas de fomento de los proveedores, la promoción de agrupaciones en el marco general de desarrollo del contenido nacional, y las estrategias de adición y retención de valor. En otros casos, se han creado fondos soberanos para evitar el síndrome holandés. Sin embargo, como se ha expuesto, esas políticas o estrategias, por sí solas, no son la panacea. Su eficacia depende de las condiciones iniciales como el nivel de especialización, las capacidades tecnológicas, un sector privado sólido, y, ante todo, un entorno de políticas favorable.

37. A medida que los países en desarrollo dependientes de los productos básicos tratan de aprovechar mejor sus recursos naturales para desarrollarse, la energía adquiere una importancia fundamental. En consecuencia, esos países deberán tener en cuenta las nuevas preocupaciones sobre la emisión de gases de efecto invernadero y el subsiguiente cambio climático, así como la necesidad de sustituir los combustibles fósiles por energías más limpias. Sin embargo, la proporción de las energías renovables en la canasta energética total se ha mantenido estable en los últimos tres a cuatro años, a pesar de los esfuerzos realizados por los países más avanzados y algunos países en desarrollo para acrecentarla. Se ha intentado conseguir ese objetivo empleando distintas opciones de políticas, como los incentivos fiscales y financieros y un sistema de cuotas.

38. La creciente reacción contra el uso de biocombustibles por su aparente impacto en la seguridad alimentaria, indica, no obstante, que los encargados de la formulación de políticas deben explorar más cuidadosamente la relación entre las políticas energéticas y otros objetivos de desarrollo, especialmente sociales y ambientales (UNCTAD, 2010)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Para un análisis detallado de estas políticas y las consecuencias de las energías renovables para la seguridad energética y alimentaria, véase TD/B/C.I/MEM.2/8.

## Bibliografía

- Al-Hassan A., Papaioannou M., Skancke M. y Cheng C. (2013). Sovereign wealth funds: Aspects of governance structures and investment management. Documento de trabajo del FMI. WP/13/231.
- Basu S., Gottschalk J., Schule W., Vellodi N. y Yang SC (2013). The macroeconomic effects of natural resource extraction: Applications to Papua New Guinea. Documento de trabajo del FMI. WP/13/138.
- Bova E. (2009). The implications of mine ownership for the management of the boom: A comparative analysis of Zambia and Chile. Swiss National Centre of Competence in Research. Documento de trabajo N° 2009/13.
- British Petroleum (2013). *BP Statistical Review of World Energy 2013*. Londres.
- Brückner M. (2010). Natural resource dependence, non-tradables and economic growth. *Journal of Comparative Economics*. 38(4):461–471.
- Dumas D. (2012). Revenue management and the 5 "S" concept. Presentado en el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible. Ginebra (Suiza). 17 de octubre.
- Gibbon P. (2001). Upgrading primary production: A global commodity chain approach. *World Development*. 29(2):345–363.
- Gylfason T. (2001). Natural resources, education and economic development. *European Economic Review*. 45:847–859.
- Agencia Internacional de la Energía (2009–2013). Varias ediciones de *Key World Energy Statistics*. OCDE-Agencia Internacional de Energía. París.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Golden Rules for a Golden Age of Gas: World Energy Outlook Special Report on Unconventional Gas*. OCDE-Agencia Internacional de Energía. París.
- IntierraRMG Resource Sector Intelligence (2013). *State of the Market: Mining and Finance Report*. InterriRMG.
- Korinek J. (2013). Mineral resource trade in Chile: Contribution to development and policy implications. OECD Trade Policy Papers. N° 145. OECD Publishing. París.
- Markusen J. y Zhang K. H. (1999). Vertical multinationals and host-country characteristics. *Journal of Development Economics*. 59(2): 233–252.
- Mideksa T. K. (2013). The economic impact of natural resources. *Journal of Environmental Economics and Management*. 65(2):277–289.
- Mintz J. y Chen D. (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. The School of Public Policy Research Papers. Universidad de Calgary, Canadá. Volumen 5, N° 30.
- Morris M., Kaplinsky R. y Kaplan D. (2012). *One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. ISBN 978-1-4717-8188-9.
- PricewaterhouseCoopers (2011). *The Impact of Sovereign Wealth Funds on Economic Success*. Octubre. Disponible en [https://www.pwc.co.uk/en\\_UK/uk/assets/pdf/the-impact-of-sovereign-wealth-funds-on-economic-success.pdf](https://www.pwc.co.uk/en_UK/uk/assets/pdf/the-impact-of-sovereign-wealth-funds-on-economic-success.pdf).

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2008). *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. París.
- Sachs J. D. y Warner A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper N° 5398. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts.
- Sachs J. D. y Warner A. M. (2001). Natural resources and economic development: The curse of natural resources. *European Economic Review*. 45:827–838.
- Sigam C. y Garcia L. (2012). *Extractive Industries: Optimizing Value Retention in Host Countries*. UNCTAD/SUC/2012/1. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- Sunley E. y Baunsgaard T. (2001). The tax treatment of the mining sector: An IMF perspective. Documento de antecedentes preparado para un taller del Banco Mundial sobre la tributación del sector minero. Días 4 y 5 de abril.
- UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction – What is New?* UNCTAD/GDS/AFRICA/2. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.02-II-D.18. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.05.II.D.12. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2006a). *Economic Development in Africa: Doubling Aid – Making The "Big Push" Work*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.06.II.D.10. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies – Implications for Development*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.06.II.D.11. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2010). Futura matriz energética y energía renovable: consecuencias para la seguridad energética y alimentaria. TD/B/C.I/MEM.2/8. Ginebra. 12 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Best Practices In Investment For Development: How To Create And Benefit From FDI-SME Linkages – Lessons from Malaysia and Singapore*. Investment Advisory Series B, No. 4. UNCTAD/DIAE/PCB/2009/18. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.10.II.D.12. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2013a). *Commodities and Development Report: Perennial Problems, New Challenges and Evolving Perspectives*. UNCTAD/SUC/2011/9. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2013b). Últimas novedades y nuevos retos en los mercados de productos básicos, y opciones de política para promover un crecimiento incluyente y un desarrollo sostenible basados en los productos básicos. TD/B/C.I/MEM.2/25. 29 de enero.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2012). *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies: The Experience of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. Viena.
- Weitzman M. (1999). Pricing the limits to growth from minerals depletion. *The Quarterly Journal of Economics*. 114(2):691–706.