

The background of the cover features a stylized map of Latin America in shades of orange and yellow, overlaid on a blurred image of a dense evergreen forest. The map covers the upper and middle portions of the page, while the forest image is more prominent in the lower half.

Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas

# PUNTO VISTA

Revista N° 4. Abril 2013

## En esta edición

Industrias extractivas, diversificación económica e integración regional en Colombia / Intenciones e instituciones: el desafío de la diversificación económica en Ecuador / Diversificación económica e integración en el Perú / Dilemas del proceso de apertura comercial en México: transformación económica, industrias extractivas y diversificación.

# PUNTO VISTA

# ÍNDICE

## **Presentación**

*(Grupo Propuesta Ciudadana) - pág. 3*

## **Industrias extractivas, diversificación económica e integración regional en Colombia**

*Fabio E. Velásquez C.*

*(Foro Nacional por Colombia) - pág. 4*

## **Intenciones e instituciones: el desafío de la diversificación económica en Ecuador**

*Raúl Aldaz (Grupo Faro) - pág. 12*

## **Diversificación económica e integración en el Perú**

*Pedro Francke*

*(Pontificia Universidad Católica del Perú) - pág. 19*

## **Dilemas del proceso de apertura comercial en México: transformación económica, industrias extractivas y diversificación**

*Francisco Cravioto Lagos*

*(Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.) - pág. 27*

# PRESENTACION

## Grupo Propuesta Ciudadana

Todos los Gobiernos de la región se reafirman en el modelo primario-exportador como eje central de la economía. Esta apuesta es válida tanto para quienes persisten en la ortodoxia neoliberal, como para quienes plantean propuestas alternativas a esta hegemonía. Esto no significa desconocer las marcadas diferencias de los gobiernos progresistas: un nuevo y creciente rol del Estado, la afirmación de la autonomía nacional y la integración regional, la captación de una significativa mayor proporción de la renta de las actividades extractivas, así como el impulso de políticas de claro carácter redistributivo. A pesar de estas tendencias de cambio no han logrado dar forma a un modelo de desarrollo distinto.

Esta realidad tiene relación con el orden económico internacional que orienta a nuestros países a cumplir el rol de proveedores de materias primas. La legitimidad del modelo se sustenta en un largo ciclo de crecimiento, el incremento sustantivo de recursos fiscales y la implementación de masivos programas sociales.

Hay elementos del contexto económico internacional preocupantes, como la persistencia de la crisis económica en Europa y Estados Unidos, así como el retroceso en la tasa de crecimiento de China y los denominados BRIC. Sin embargo, nada indica que esté por concluir el ciclo de mejora de los términos de intercambio a favor de los *commodities*.

Los incentivos para profundizar el modelo primario exportador seguirán siendo muy fuertes en los próximos años. No obstante

constatamos que surgen problemas en el corto plazo, como el incremento de la conflictividad social y la carencia de empleo de calidad. Pero sobre todo se afirman tendencias de mediano y largo plazo que apuntan a consolidar nuestro rol subordinado y dependiente en el orden económico internacional.

Por eso es importante persistir en un debate que confronte el triunfalismo hegemónico en nuestros países y poner el acento en la diversificación económica y la innovación tecnológica para hacer realidad una forma de inserción en la economía mundial nueva y sostenible. Como un aporte a la necesaria reflexión sobre el modelo primario-exportador y la diversificación presentamos cuatro artículos que abordan diferentes realidades nacionales.

Fabio Velásquez, presidente del Foro Nacional por Colombia, analiza el rol de las industrias extractivas, la realidad sobre la diversificación económica y la integración regional en Colombia. Raúl Aldaz, directivo del Grupo Faro, reflexiona sobre la estructura productiva, las instituciones y las posibilidades de la diversificación en Ecuador. Pedro Francke, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, examina el nivel de reprimarización, las posibles estrategias de diversificación y la integración regional en el Perú. Finalmente, Francisco Cravioto, investigador del Centro de Análisis e Investigación (Fundar), analiza los antecedentes de la estructura productiva, las características de la apertura comercial y los efectos de la alta dependencia del petróleo de la economía y el Estado en México.

# Industrias extractivas, diversificación económica e integración regional en Colombia

**Fabio E. Velásquez C.<sup>(1)</sup>**  
*Foro Nacional por Colombia*

Colombia no es un país petrolero, como lo son Venezuela, México y Ecuador, ni un país minero, como el Perú o Chile. Sin embargo, las cifras macroeconómicas señalan un incremento notorio de la producción y de las exportaciones del sector extractivo (petróleo, gas y minería) en la última década, animado tanto por el aumento de la demanda y de los precios internacionales de las materias primas, como por el impulso que el gobierno nacional ha decidido darle al sector extractivo hasta convertirlo en la principal “locomotora” del crecimiento económico del país en los próximos años.

De otra parte, Colombia ha intensificado su proceso de integración económica con naciones y bloques económicos de Norteamérica y América Latina, con el propósito de ampliar el tipo y el volumen de sus exportaciones. Esa estrategia ha generado nuevas condiciones favorables para el crecimiento de las industrias extractivas en el país y, por eso mismo, ha contribuido a profundizar la dependencia creciente de la economía colombiana con respecto al sector extractivo. Este artículo busca mostrar cómo el peso creciente de ese sector en el PIB opera

en contravía de las apuestas del gobierno colombiano por la diversificación de la economía y cuál puede ser el papel de los procesos de integración regional en la configuración de esa nueva fenomenología macroeconómica.

## El discurso gubernamental

En la última década, el gobierno colombiano le apostó al crecimiento del sector extractivo como base para la dinamización de la economía y para la obtención de rentas que le permitieran financiar algunos programas de carácter social en educación, salud e infraestructura comunitaria a través de la distribución y uso de las regalías. Así, durante el segundo período de gobierno del presidente Uribe (2006-2010) se expidió una gran cantidad de licencias de exploración y de explotación de recursos naturales en toda la geografía del país y, asimismo, se ideó todo tipo de incentivos para atraer la inversión extranjera hacia el sector, como parte de su estrategia de “confianza inversionista”.

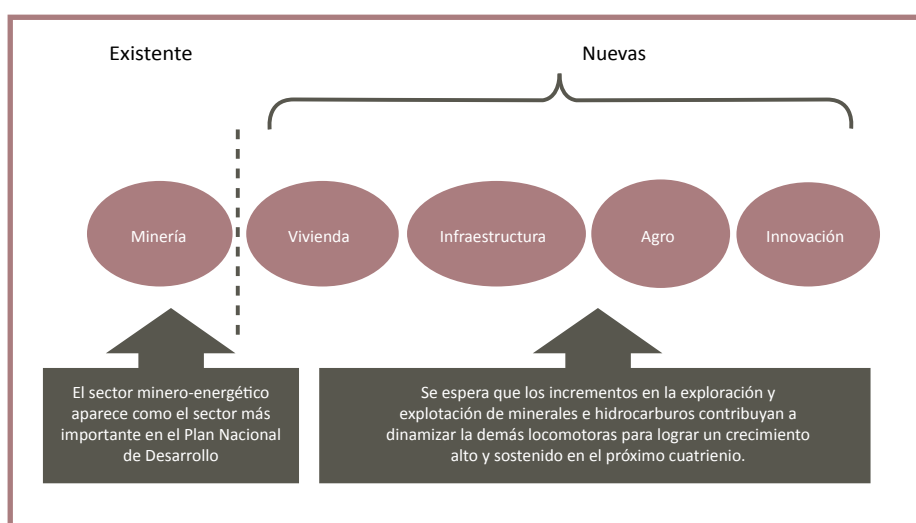
Por su parte, el gobierno del presidente Santos asignó al sector minero-energético el rol de

principal locomotora del crecimiento de la economía y fuente para el mejoramiento social de la población más pobre del país. Resulta interesante detallar la argumentación expuesta por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 «Prosperidad para todos», pues, como se verá luego, contrasta abiertamente con los hechos. En efecto, el planteamiento del gobierno parte de la premisa de que si el país continúa haciendo lo que siempre ha hecho en materia de política de desarrollo, obtendrá los mismos resultados que ha obtenido siempre, los cuales no necesariamente han atacado problemas nucleares como la pobreza, la desigualdad, el desempleo y, en general, las carencias sociales. Colombia ha basado su crecimiento en la explotación de recursos naturales no renovables, en la protección de algunos sectores agrícolas, industriales y de servicios, y en una incipiente proyección hacia mercados externos. Los resultados de esta política tradicional están a la vista: cifras de desempleo de dos dígitos que descienden sólo de manera coyuntural, hondas desigualdades sociales, concentración de la propiedad y de los ingresos, y reducción de los índices de pobreza a un ritmo menor que el de otros países de la región.

Ental sentido, señala el Plan, si se quiere mantener tasas de crecimiento promedio del 6% en los próximos años —esa es la meta del gobierno actual—, será necesario hacer un esfuerzo considerable en tres campos específicos: la innovación, el incremento de la productividad y la competitividad y, por último, la diversificación económica. Esta última estrategia consiste —según el Plan Nacional de Desarrollo (PND)— en «impulsar sectores que tengan potencial para alcanzar un tamaño y eficiencia de clase mundial mediante incrementos de productividad y competitividad; y sectores nuevos intensivos en conocimiento y que permitan altos niveles de valor agregado y sofisticación».

El núcleo duro de la propuesta de gobierno para poner en marcha esa triple estrategia se observa en el gráfico 1, en la que se presentan las locomotoras del crecimiento y el empleo en los próximos años. Son cinco locomotoras (minería, vivienda, infraestructura, desarrollo rural e innovación), la primera de las cuales —el sector minero-energético— aparece como el sector “líder” del aparato productivo, el que generará una mayor dinámica a la economía colombiana en el futuro próximo.

**Gráfico 1. Colombia: las locomotoras del crecimiento y el empleo**



**Fuente:** Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 «Prosperidad para todos». Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2011.

El liderazgo de la locomotora minera se fundamenta, según el gobierno, en cuatro de sus principales rasgos como sector de la economía. En primer lugar, es un sector atractivo para los inversionistas privados, especialmente para la inversión extranjera. Es lo que ha venido ocurriendo en años recientes gracias a las facilidades que el gobierno ha creado desde el punto de vista institucional, financiero y administrativo. En segundo lugar, el sector propicia la creación de *clusters* en torno a los recursos mineros, que pueden dinamizar la producción en otros sectores de la economía. Una tercera fortaleza del sector es que genera un volumen considerable de recursos (las regalías) cuya distribución y, sobre todo, su uso adecuado, pueden producir grandes beneficios sociales y fomentar la convergencia regional. Finalmente, el gobierno argumenta que el impulso a la actividad minera puede estimular el diseño de políticas macro-económicas y ambientales apropiadas que potenciarían sus beneficios y evitarían posibles perjuicios ecológicos, económicos y sociales.

***El sector minero se caracteriza por una muy baja generación de empleo directo (el 1.5% del total del empleo generado por la actividad económica en el país), lo que lo desvirtúa como generador de puestos de trabajo en una economía con altos índices de desempleo y de empleo informal, como es la economía colombiana.***

### El país marcha en dirección contraria

Algunos de los argumentos expuestos por el gobierno pueden ser discutidos. El sector minero energético ha atraído efectivamente inversión extranjera, pero con altos costos para los intereses del país: exenciones de impuestos, laxitud en la entrega de licencias y en la firma de concesiones, impactos ecológicos negativos y baja retribución por la explotación de los recursos naturales no renovables. **(2)** De otra parte, el sector minero se caracteriza por una muy baja generación de empleo directo (el 1.5% del total del empleo generado por la actividad económica en el país), lo que lo desvirtúa como generador de puestos de trabajo en una economía con altos índices de desempleo y de empleo informal, como es la economía colombiana. Finalmente, si por algo se ha caracterizado el gobierno colombiano en la última década es por la inexistencia de políticas ambientales que contrarresten los impactos negativos de la actividad extractiva. Existe —por decir lo menos— una alta descoordinación institucional en el diseño de políticas en la materia e, incluso, tensiones entre las agencias gubernamentales relacionadas con el sector, en lo que toca a la definición de dichas políticas.

Sin embargo, el hecho más relevante en esta discusión es que la economía colombiana se mueve en dirección opuesta a lo planteado por el gobierno, por lo menos en el campo de la diversificación económica. En efecto, como lo muestran las cifras del cuadro 1, el país avanza aceleradamente hacia la especialización extractiva mientras que los sectores agrícola e industrial han perdido peso en el conjunto de la economía. Entre el 2005 y el 2011, la minería y los hidrocarburos crecieron más de cinco puntos en el PIB, al tiempo que el sector agropecuario y la industria manufacturera redujeron en más de un punto su aporte en el mismo período. Ningún otro rubro del PIB creció al mismo ritmo que el sector de las industrias extractivas.

Cuadro 1. Colombia: PIB por ramas de actividad económica 2005-2012\*

Sector / Rama	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 p
Agropecuario	8,4	8,1	7,8	7,5	7,5	7,1	7,0	7,0
Minería e hidrocarburos	6,9	7,3	6,6	8,6	7,9	9,4	12,4	11,0
Industria manufacturera	15,4	15,6	15,9	15,2	14,3	14,1	13,9	14,0
Electricidad, gas y agua	4,4	4,3	4,2	4,0	3,9	3,9	3,7	3,8
Construcción	6,1	6,6	7,1	7,6 8,	4	7,7	7,6	7,6
Comercio, restaurantes y hoteles	13,0	13,0	13,3	12,7	12,6	12,7	12,3	12,5
Transporte y comunicaciones	7,5	7,6	7,8	7,3	7,2	7,0	6,8	6,9
Financiero y seguros	20,9	20,6	20,7	20,6	21,1	20,9	20,0	20,4
Servicios sociales y gobierno	17,4	16,9	16,7	16,4	17,1	17,3	16,4	16,8
Subtotal Valor Agregado	100	100	100	100	100	100	100	100

El dato de 2012 es provisional.

**Fuente:** Cálculos propios con base en DANE. Bogotá: Cuentas Nacionales, varios años.

Un buen indicador de la dinámica del sector extractivo, en comparación con otros rubros de la economía, es el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED). Como se observa en el cuadro 2, entre el 2005 y el 2012 (datos preliminares para el primer semestre) la inversión extranjera en el sector extractivo se incrementó en más de 30 puntos (la mayor parte en el sector petrolero), duplicando su aporte al conjunto de la inversión extranjera en el país.

También aumentó la proporción de IED en otros sectores de la economía como el comercio y los servicios financieros y empresariales (rubros que multiplicaron significativamente su aporte proporcional), el sector de electricidad, gas y agua y, en menor proporción, la agricultura. Nótese que de cada 100 pesos de IED en el país en 2012, 61 fueron a parar al sector extractivo, cifra que contrasta notoriamente con la correspondiente al sector manufacturero.

Cuadro 2. Colombia: flujo de inversión extranjera directa (IED) por sector

Sectores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 p	Total
Extractivas	30,4	54,5	49,2	49,1	64,3	67,2	55,4	61,1	53,9
Manufactura	51,1	11,6	19,7	16,5	8,6	9,8	4,2	4,3	15,7
Comercio	2,8	7,5	8,9	9,9	8,3	3,3	16,8	1,4	8,5
Transporte y Comunicaciones	9,5	15,3	4,6	8,0	4,8	5,3	12,3	7,9	8,5
Servicios Financieros y Empresariales 1/	2,3	6,7	13,6	10,3	9,1	8,7	2,9	8,7	7,8
Construcción	1,4	2,3	2,3	3,6	2,5	2,4	3,1	0,8	2,3
Electricidad, Gas y Agua	2,3	2,0	0,9	1,5	0,7	0,6	2,8	5,8	2,1
Servicios Comunales	0,1	0,1	0,4	0,7	1,2	1,6	1,4	0,1	0,7
Agricultura	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	1,1	1,1	0,9	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

El dato de 2012 corresponde al primer semestre.

**Fuente:** Cálculos propios con base en el Banco de la República (2012). Balanza de pagos. Bogotá: Subgerencia de Estudios Económicos, varios años.

El mapa de países de origen de la inversión extranjera cambió sustancialmente en el período mencionado: en 2005, el grueso de la IED provino de España, Estados Unidos, México e Inglaterra (61.8%, en total). En 2012, las fuentes se diversificaron: los cuatro países mencionados aportaron solamente el 11% del total de la inversión, mientras que aparecieron recursos de otros países: Chile (11.3%), Anguilla (10.9%), Bermudas (10.2%) y Canadá (9.1%).

Las proyecciones del gobierno nacional para el sector en los próximos años son optimistas y se fundamentan en las tendencias más recientes y en los niveles esperados de demanda y de precios internacionales. Según la información del Ministerio de Minas y Energía, la producción de carbón aumentará de 92 millones de toneladas en 2010 a 160 millones en 2020. Se calcula, además, un crecimiento anual promedio de 6%, aproximadamente, en la producción de oro hasta alcanzar las 93 toneladas en 2020. Esto representará importantes ingresos para el país por cuenta de las regalías, los impuestos a la renta y los dividendos. Según Foro Nacional por Colombia, «solamente por cuenta de los ingresos generados por la actividad de Ecopetrol [...] el gobierno nacional podría ver incrementados sus recursos de cerca de US\$ 6,646 millones en 2011 (2.3% del PIB) a US\$ 10,722 millones en 2021. Por cuenta de toda la actividad minera los ingresos de la Nación pasarán de cerca de US\$ 8,824 millones en 2011 (3% del PIB) a cerca de US\$ 12,979 millones en 2021».(3)

En suma, el discurso gubernamental, lleno de intenciones de diversificación de la economía, se ve desmentido por la misma realidad que muestra otro curso: el de la dependencia cada vez mayor de la economía colombiana con respecto al sector extractivo.(4)

### La integración económica

En los últimos años, Colombia ha intensificado su proceso de integración económica con naciones y bloques económicos de Norteamérica y

América Latina. Su propósito ha sido y es: ampliar el intercambio económico y cultural con países y bloques de la región y de otros continentes. Esa estrategia hace parte de una tradición de integración que ha caracterizado la política exterior colombiana desde hace varias décadas y que tuvo su reflejo más visible en los esfuerzos por constituir, a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado, un mercado común latinoamericano y un acuerdo con los países de la región andina (el Pacto Andino).

Hasta finales de la última década del siglo pasado, la estrategia de constitución de bloques regionales dominó el panorama de la política exterior, complementada por una estrecha relación comercial, política y cultural con el gobierno de Estados Unidos. El inicio del nuevo siglo registró un cambio de estrategia, orientada a fortalecer y profundizar la relación con Estados Unidos, al tiempo que se debilitaban los acuerdos con países y, sobre todo, con bloques vecinos. Las relaciones con Estados Unidos, marcadas por el apoyo que el gobierno norteamericano brindó al país a través del Plan Colombia, adquirieron una importancia inusitada y prácticamente marcaron la ruta de las relaciones internacionales, polarizándolas hasta debilitar el vínculo con bloques latinoamericanos (Mercosur, Pacto Andino, mercado centroamericano) y con países de otros continentes.

Al mismo tiempo, se inició la negociación de tratados bilaterales de libre comercio: primero con Estados Unidos y, posteriormente, con otros países de la región y de otros continentes.(5) Así, se pasó de la estrategia de participación en bloques regionales a la de firma de tratados de libre comercio. Así fue como se privilegió la relación comercial, política y cultural con Estados Unidos. En buena parte, este viraje en la estrategia de relaciones internacionales tuvo su razón de ser en premisas ideológicas, en particular en tres postulados que dominaron el panorama de las relaciones internacionales del país en la primera década de este siglo: i) la afinidad con posturas del gobierno conservador de Estados Unidos



encabezado por George Bush, *ii*) la distancia con respecto a la orientación ideológica de los gobiernos vecinos de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y otros, y, finalmente, *iii*) el afianzamiento de lazos comerciales y de lógicas de mercado en las relaciones con el exterior.

El gobierno del presidente Santos ha querido dar un viraje a esa orientación de la política exterior en los últimos diez años. Su estrategia consta de cinco puntos centrales:

- a. Diversificación de socios, en contraste con la alta dependencia de Estados Unidos y de Venezuela en las relaciones comerciales. De esa forma, es posible disminuir el riesgo ante un debilitamiento del intercambio con esos dos países.
- b. Firma de Tratados de Libre Comercio con Canadá, EFTA, EE.UU. y la Unión Europea.
- c. Afianzar vínculos con América Latina y el Caribe.
- d. Inserción en el Asia-Pacífico.
- e. Ingreso a la OCDE y a la APEC.

Estos cinco elementos denotan una política alternativa, diferente al “realismo periférico” que practicó el gobierno de Álvaro Uribe, que implicaba una alineación y una proximidad segura a Estados Unidos como máxima potencia mundial. Sin menoscabar la relación con ese país, aunque tratando de acordar un nexo menos asimétrico y dependiente, lo que se ha propuesto el gobierno de Santos es diversificar las relaciones internacionales, mirar hacia los países vecinos y tratar de visibilizar a Colombia en escenarios de toma de decisiones, especialmente en el campo comercial.

¿Qué tanto estas políticas de integración comercial han contribuido a la diversificación de la economía colombiana, en el contexto de auge de las industrias extractivas? Resulta

arriesgado afirmar un nexo entre estrategias de integración y diversificación de la economía, pues ello requeriría una investigación que está fuera del alcance del presente artículo. A manera de hipótesis, sin embargo, se puede afirmar que la firma de los tratados de libre comercio y los acuerdos de integración económica han creado condiciones propicias para la exportación de productos mineros e hidrocarburos. En tal sentido, los procesos de integración económica, más que contribuir a la diversificación económica, han propiciado, por la vía del estímulo a la exportación de productos extractivos, la reprimarización de la economía colombiana.

La evolución de las exportaciones colombianas por sector así lo demuestra (cuadro 3). La exportación de carbón, ferróníquel y de petróleo y sus derivados incrementó su peso en las exportaciones totales del país entre 2005 y 2012, pasando de 42% a 67.1%. En el mismo período, las exportaciones manufactureras descendieron casi veinte puntos, así como las de café, tradicionalmente el rubro más importante de exportación de Colombia hasta hace un par de décadas.

**Los procesos de integración económica, más que contribuir a la diversificación económica, han propiciado, por la vía del estímulo a la exportación de productos extractivos, la reprimarización de la economía colombiana.**

Cuadro 3. Colombia: exportaciones por sector 2005-2012

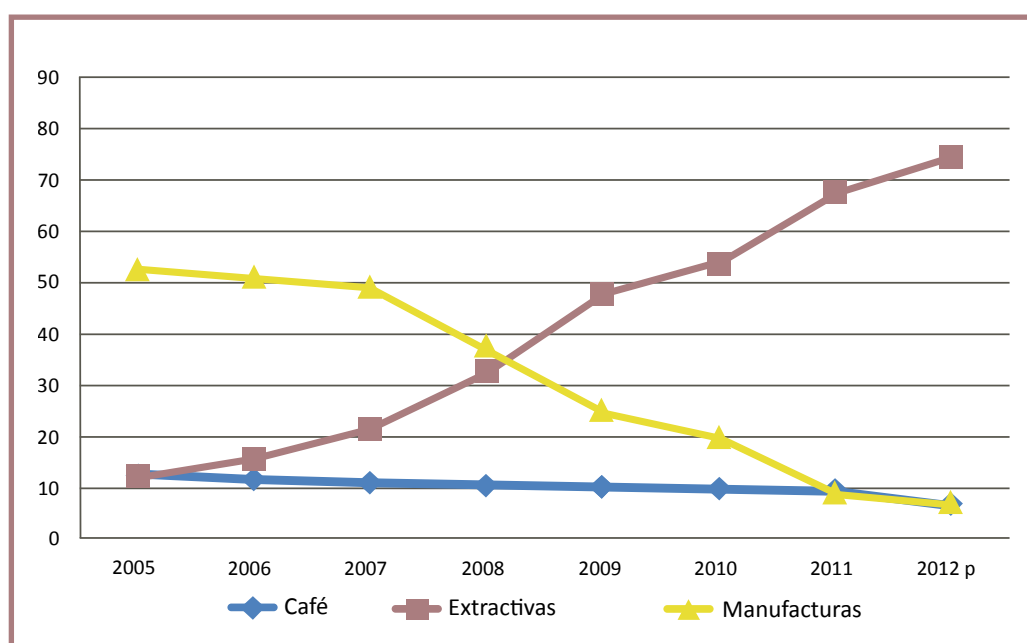
Productos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 p
Café	6,9	6,0	5,7	5,0	4,7	4,7	4,6	3,3
<b>Carbón</b>	<b>12,3</b>	<b>11,9</b>	<b>11,7</b>	<b>13,4</b>	<b>16,5</b>	<b>15,1</b>	<b>14,7</b>	<b>14,3</b>
<b>Petróleo y sus derivados</b>	<b>26,2</b>	<b>25,9</b>	<b>24,4</b>	<b>32,5</b>	<b>31,3</b>	<b>41,4</b>	<b>49,1</b>	<b>51,3</b>
<b>Ferróniquel</b>	<b>3,5</b>	<b>4,5</b>	<b>5,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
Manufactura	41,6	43,1	42,6	39,6	38,7	29,4	23,9	22,7
Agricultura	8,9	7,8	9,2	6,4	6,1	6,2	5,8	6,4
Otros	0,6	0,7	0,8	0,8	0,6	0,7	0,4	0,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de DIAN-DANE. Sector Externo. Exportaciones. Bogotá, 2012.

La desagregación de esa tendencia por países de destino de las exportaciones muestra más claramente el cuadro de reprimarización de la economía colombiana. El gráfico 2 presenta el comportamiento de las exportaciones a la Unión Europea. Es evidente el declive de la exportación de productos manufacturados y, al mismo tiempo, el auge de la exportación de

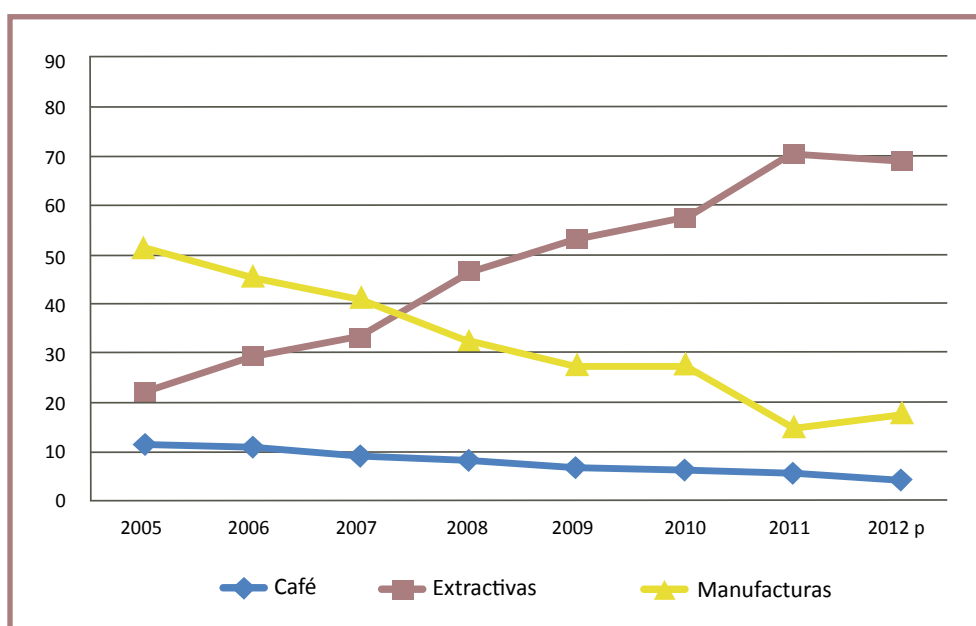
*commodities*. La misma tendencia se observa en el comportamiento de las exportaciones al NAFTA (gráfico 3): en los últimos siete años, las exportaciones manufactureras y, en menor escala, las del café descendieron en favor de un crecimiento visible y acelerado de la exportación de materias primas provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

Gráfico 2. Colombia: exportaciones a la Unión Europea 2005-2012



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3. Colombia: exportaciones al NAFTA



Fuente: elaboración propia.

La apuesta del gobierno nacional —no está demás reiterarlo— en un contexto de incremento de precios internacionales de materias primas ha sido la de impulsar a ojo cerrado la inversión en el sector extractivo y aprovechar una coyuntura cuya duración —entre otras cosas— no está del todo definida. Esa apuesta implica contrariar el propio planteamiento gubernamental sobre la diversificación de la economía colombiana y plantea interrogantes sobre los impactos económicos, sociales y ambientales de la reprimarización de la economía. Probablemente no llegaremos a ser un país minero o petrolero como otros en la región, pero lo cierto es que el peso de las industrias extractivas durante esta década va a seguir creciendo. Las estrategias de integración económica seguramente serán puestas al servicio de esa política de Estado, lo que generará aún mayores incentivos para la concentración de recursos de inversión en el sector. Las promesas de diversificación económica no pasarán de ser eso: solo promesas que, por las señales que lanza la propia economía, terminarán siendo promesas incumplidas.

(1) Presidente Ejecutivo y Coordinador del grupo de trabajo sobre Industrias Extractivas de Foro Nacional por Colombia.

(2) El *government take* en Colombia es uno de los más bajos de América Latina. Además, el gobierno no cuenta con instrumentos para recuperar los excedentes generados por el incremento de los precios internacionales de las materias primas, que han sido apropiados en un 100% por los inversionistas privados.

(3) Foro Nacional por Colombia (2012), *El sector extractivo en Colombia*, Bogotá, p. 51.

(4) Otros indicadores, como el de la composición de las exportaciones o de los recursos fiscales generados por la actividad extractiva, señalan la misma tendencia.

(5) Actualmente, se encuentran vigentes los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, México, la ALADI, Canadá, Chile, El Salvador, Guatemala y Honduras, y se discute el tratado con la Unión Europea. Se han firmado acuerdos de alcance parcial con la Comunidad Andina y Mercosur, CARICOM, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

# Intenciones e instituciones: el desafío de la diversificación económica en Ecuador

**Raúl Aldaz**  
*Grupo Faro*

## 1. Introducción

La literatura académica sobre diversificación económica muestra una regularidad empírica: los países con abundancia de recursos naturales tienen un peor desempeño económico en comparación con los países que carecen de estos recursos.<sup>(1)</sup> A este hecho se lo ha etiquetado como “la maldición de los recursos naturales”. Esta regularidad empírica ha sido expuesta a una mayor rigurosidad empírica y teórica que ha facilitado la comprensión de por qué ocurre. Existen algunos canales de transmisión que parten desde la abundancia de recursos naturales no renovables y desembocan en un pobre desempeño económico; una clase de canales son estrictamente económicos, pero otra clase, en la que este documento se enfocará, resalta la importancia de las (malas) instituciones. De hecho, la evidencia sugiere que “la maldición” es condicional al tipo de instituciones vigentes.

De otro lado, académicos y hacedores de política a menudo coinciden en resaltar la importancia de impulsar una estructura económica diversificada. Sin embargo, dada la importancia que tienen las instituciones en el desempeño de economías ricas en recursos naturales, se requiere elaborar las interrelaciones que pueden emerger entre recursos naturales, economía, sus instituciones y

las intenciones para diversificar su composición, tomando al Ecuador como unidad de análisis.

Así, la siguiente sección brindará mayores detalles sobre la relación entre recursos naturales y desempeño económico. La sección tres describirá el papel de las instituciones sobre la economía, mientras que la sección cuatro sintetizará los principios de la política pública orientada a cambiar la matriz productiva. Finalmente, la última sección, a manera de conclusión, contrastará la viabilidad de la propuesta gubernamental con las condiciones institucionales descritas anteriormente.

## 2. Recursos naturales y desempeño económico

Existen algunos mecanismos que traducen abundancia de recursos naturales en pobre desempeño económico. La primera clase de mecanismos envuelve a canales estrictamente económicos, como el de la enfermedad holandesa. El argumento es así: la producción de recursos naturales normalmente se exporta, lo que genera el ingreso de divisas y la apreciación del tipo de cambio (real); a su vez, esto inhibe el surgimiento de otros sectores exportadores, lo que reduce el crecimiento económico. Un argumento similar, aunque con menor aceptación académica, se elabora considerando que la explotación de

recursos naturales pudiera incrementar los precios de algunos insumos importantes —como la mano de obra, por ejemplo—, lo que incrementaría los costos de producción de otros sectores con implicaciones negativas para el crecimiento.(2)

El otro mecanismo que transmite una influencia negativa desde los recursos naturales hacia el desempeño económico es el institucional. Esto es, la existencia de abundantes recursos naturales genera tales incentivos a los agentes privados y al Estado, que los recursos se desvían de actividades productivas hacia la búsqueda de rentas económicas y políticas. Como consecuencia de esta alteración de incentivos, la inversión en actividades productivas cae y, en consecuencia, con ello empeora el desempeño económico.

Las dos clases de mecanismos descritos en las líneas anteriores proveen una explicación sintética que da cuenta de la “maldición”. El énfasis que este documento pone sobre el mecanismo institucional no es gratuito. Por el contrario, se apoya en la capacidad explicativa de sus proposiciones teóricas y de su constatación empírica. Al respecto, dos ideas adicionales brindan mayor profundidad y amplitud al argumento institucional de la maldición: el rol de las instituciones no se reduce al contexto de abundancia de recursos y, antes bien, la evidencia empírica muestra que la ‘maldición’ es condicional a la calidad institucional. La siguiente sección desarrolla estas ideas.

### 3. El papel de las instituciones

La literatura especializada resalta el papel de las instituciones como determinante principal del desempeño económico de largo plazo por sobre otros factores como la acumulación de capital, el cambio tecnológico o las condiciones geográficas.(3) Las instituciones, las normas formales e informales que delinean el comportamiento político y económico de los agentes, determinan la estructura de incentivos y acciones disponibles para el Estado, firmas o consumidores y, en consecuencia, influyen en las

decisiones de qué y cómo producir y, asimismo, cómo relacionarse entre sí.

Al extender este argumento a economías como la ecuatoriana, la descripción institucionalista de su evolución histórica diría que el papel determinante de las exportaciones tradicionales durante los últimos tres siglos no es una consecuencia de las condiciones geográficas que determinarían una ventaja comparativa en cacao, banano o petróleo. Por el contrario, la dependencia económica y política sobre estos *booms* cíclicos obedece a que las instituciones pasadas y presentes viabilizan y benefician una estructura primario-exportadora por sobre una economía diversificada e innovadora.

En este sentido, es importante desentrañar qué tipo de incentivos emergen cuando abundan los recursos naturales, a quiénes afecta y qué consecuencias se generan. En tal virtud, la primera subsección abordará la estructura de incentivos del Estado, la segunda lo hará con los incentivos de agentes privados y, por su parte, la tercera describirá qué condiciones serían

***Las instituciones, las normas formales e informales que delinean el comportamiento político y económico de los agentes, determinan la estructura de incentivos y acciones disponibles para el Estado, firmas o consumidores y, en consecuencia, influyen en las decisiones de qué y cómo producir y, asimismo, cómo relacionarse entre sí.***

necesarias (aunque insuficientes) para generar un “buen” desempeño económico.(4)

### 3.1. Instituciones centralizadoras

El derecho de propiedad —vale decir de uso y aprovechamiento— de los recursos naturales no renovables pertenece al Estado (al Gobierno Central principalmente). Esta particularidad eleva el valor de contar con el poder político para manejar el Estado e incrementa el incentivo de mantenerse en el poder (para quien maneja el Estado) o de acapararlo. En consecuencia, quien se encuentra en el poder utiliza recursos (incluso provenientes de recursos naturales) para: a) disuadir a posibles contrincantes de entrar en la contienda y b) establecer relaciones cliente-patrón para viabilizar su permanencia en el poder (a través de mecanismos electorales o no electorales).

Al usar recursos de la forma descrita en las líneas anteriores, se evidencia un claro desencuentro de los horizontes de planeación de quien está en el poder con lo que pudiera ser una tasa socialmente óptima de explotación del recurso; *i.e.*: el político explota más recursos de lo necesario. El establecimiento de relaciones clientelares, la disuasión de los contrincantes y la sobre-explotación del recurso son mecanismos

**La inversión en captura de rentas se realiza en detrimento de inversión en innovación, acumulación de capital, conocimiento de nuevos mercados, etc., lo que en definitiva reduce la capacidad productiva del país.**

institucionales que perjudican el desempeño económico de países ricos en recursos naturales.

### 3.2. Instituciones descentralizadoras

Desde el lado del sector privado, la existencia de recursos naturales no renovables también genera incentivos perversos. Específicamente, con frecuencia es más rentable que el sector privado invierta en recursos para capturar parte de las rentas de los recursos naturales, por ejemplo a través de *lobbying* o sobornos, para incidir en políticas públicas a su favor (*e.g.*: subsidios, protección comercial o tratamiento preferente). La inversión en captura de rentas se realiza en detrimento de inversión en innovación, acumulación de capital, conocimiento de nuevos mercados, etc., lo que en definitiva reduce la capacidad productiva del país. Así, la existencia de abundantes recursos naturales no renovables encuentra otro mecanismo para influir negativamente en el desempeño económico.

### 3.3. Instituciones para el “buen” desempeño económico

Existen diferentes arreglos institucionales que influyen en un buen desempeño económico. Por citar algunos casos, se puede mencionar instituciones que: a) promuevan estabilidad macroeconómica (instituciones para disciplina fiscal o independencia de la política monetaria, por ejemplo) o b) la provisión de bienes públicos.

Pero, ¿existen arreglos institucionales que promuevan la diversificación productiva? Se diría que la evidencia muestra que tal estructura de incentivos ha estado ausente. La frase “sembrar el petróleo” recoge el anhelo de diversificación económica a partir de los recursos generados por las exportaciones petroleras, que no ha logrado los frutos deseados. Para responder a la pregunta que se plantea al inicio de este párrafo, y recogiendo lo expuesto en las secciones anteriores, se puede concluir que la matriz económica primario-exportadora persiste porque existen agentes económicos que se benefician de ello y que, en consecuencia, bloquearían intentos de cambios.

Por lo tanto, la estructura de incentivos y los arreglos institucionales que busquen diversificar la matriz productiva deben romper, por un lado, con los arreglos que instauran relaciones de clientelismo y, por otro, con el incentivo para asumir el control sobre el uso de las rentas generadas por los recursos naturales. Con esta idea de fondo, la próxima sección sintetiza las intenciones del actual gobierno para cambiar la matriz productiva.

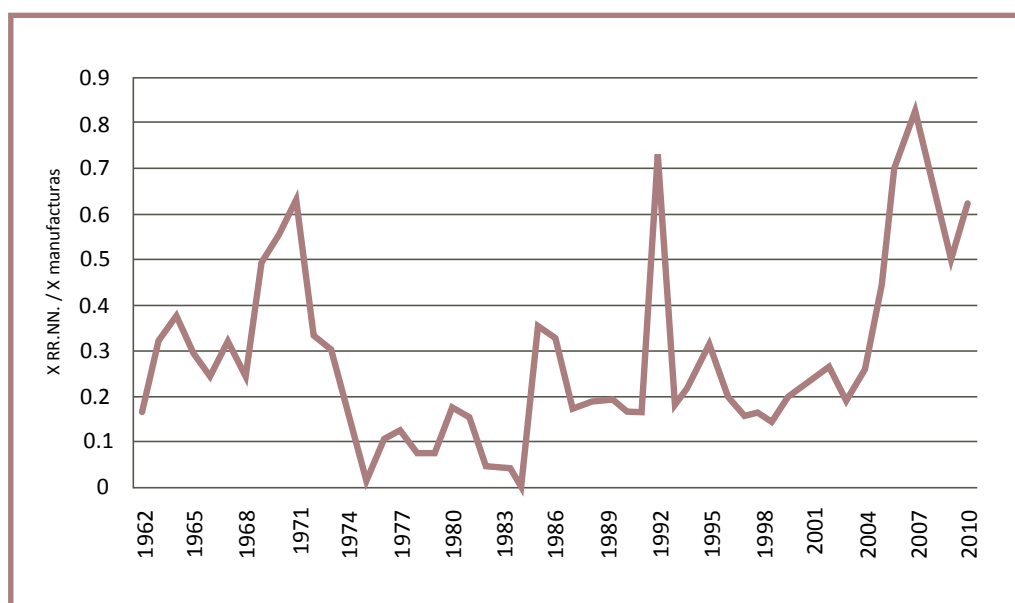
#### 4. Las Intenciones

##### 4.1. Estructura productiva

La estructura productiva de la economía ecuatoriana ha estado caracterizada, desde el

final del siglo XVI, por la producción de bienes agrícolas exportables, hasta los años setenta del siglo pasado. A partir de esta década, la explotación petrolera es la principal actividad económica. En el Gráfico 1 se puede apreciar la evolución de la ratio entre exportaciones de recursos naturales sobre las exportaciones de bienes manufacturados. A pesar de las rupturas estructurales a inicios de la década de 1970 y a mediados de la década de 2000, la tendencia creciente está bastante clara. Así, por ejemplo, en 1965, por cada dólar de bien manufacturado se exportaba 30 centavos por recursos naturales, mientras que esta relación, ya en el 2010, era de 50 centavos exportados por recursos naturales por cada dólar exportado por manufacturas.

Gráfico 1. Concentración Productiva



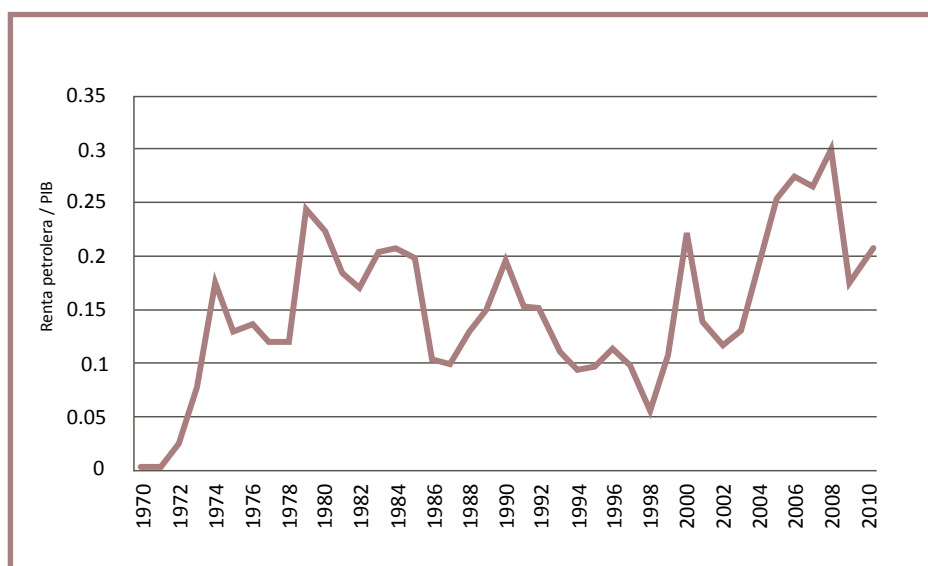
Fuente: Banco Mundial

Elaboración: el autor

Otra forma de evidenciar la importancia de los recursos naturales en la economía ecuatoriana es registrar el peso relativo de la renta petrolera. El porcentaje que ocupa la renta petrolera sobre el total de la producción ha crecido desde el inicio del *boom* petrolero, pasando de

aproximadamente el 15% en 1974, hasta el 20% en el 2010, como se puede apreciar en el Gráfico 2. Pero este gráfico también nos muestra que este porcentaje, en realidad, cayó hasta finales de los años noventa y que, desde entonces, crece aceleradamente.

Gráfico 2. Importancia del Petróleo



Fuente: Banco Mundial

Elaboración: el autor

Esta información registra de dos maneras distintas el creciente rol del petróleo en la economía ecuatoriana durante algunas décadas. Durante este período, Ecuador contó con gobiernos de dictaduras civiles y militares, aunque también hubo gobiernos democráticos (con distintas ubicaciones en el espectro político), con lo cual se puede decir que estas características económicas son independientes del tipo de gobierno y, asimismo, que pudieran ser el resultado de una estructura institucional que no ha variado en todas estas décadas. ¿Qué características tiene la intención del actual gobierno por transformar esta estructura? La siguiente subsección explica el núcleo de esta cuestión.

#### 4.2. Cambio de la matriz productiva

El Gobierno Nacional ha presentado su «Estrategia de acumulación y re-distribución a largo plazo», en la cual se describen los objetivos y estrategias del cambio en la matriz productiva a través de la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (Senplades). A manera de contexto se debe señalar que el gobierno

de Rafael Correa gana su primera elección presidencial en el 2006 basado en una plataforma crítica tanto de las políticas implantadas en las dos décadas anteriores —que provenían de la matriz del Consenso de Washington—, como de la estructura de partidos vigente hasta entonces. Frente a este escenario, el presidente Correa retoma el papel del Estado como planificador de la economía. Su ejercicio del gobierno cuenta con un notable apoyo social.

La estrategia señalada líneas arriba establece cuatro fases para la acumulación y re-distribución a largo plazo. La primera es de acumulación para la transición y profundización de la redistribución, junto con sustitución selectiva de importaciones (SSI); el énfasis de la política pública será la transferencia de tecnología aplicada. La segunda fase será de distribución en la acumulación y consolidación de la SSI: se tendrá superávit energético y limpio, así como consolidación de la industria nacional y sectores turísticos; la política pública orientará la investigación y el desarrollo de tecnología. La tercera fase será de consolidación de la sustitución de exportaciones y distribución en la acumulación, con una política



pública dirigida a la innovación tecnológica. La última fase será de reconversión productiva y tendrá una economía terciario-exportadora de bio-conocimiento y servicios turísticos, con una política pública que impulsará la biotecnología.

A pesar de la intención del Gobierno Nacional por implementar este cambio en la matriz productiva con los lineamientos señalados, llama la atención la ausencia de al menos dos elementos cruciales: 1) el creciente rol de la industria extractiva y 2) la estructura institucional que estos recursos generan y que fueron descritos en las secciones anteriores. Las estructuras institucionales que emergen de la explotación de recursos naturales, caracterizadas por el clientelismo y la búsqueda de rentas, se exacerbarán cuando el Ecuador amplíe su matriz productiva e inicie la minería a gran escala. No considerar estos elementos deja incompleto cualquier intento de cambio a la matriz primario-exportadora.

#### 4.3. ¿Por qué es difícil la diversificación?

Si la diversificación es tan buena, ¿por qué ha sido esquiva para el Ecuador (y otros países)? Porque los esfuerzos de política pública no identifican ni resuelven los problemas institucionales creados por la explotación petrolera. Para ser aún más específico, la diversificación económica debe ser más atractiva que la búsqueda de rentas (para el caso del sector privado), lo que implica el impulso a sectores con alta movilidad de factores. Por mencionar un ejemplo, el intento por diversificar la economía no debe promover actividades económicas basadas en insumos fijos, como la tierra, pues, de lo contrario, serán los terratenientes quienes se beneficien del incremento de productividad y rentabilidad. Alternativamente, un insumo móvil es la capacidad de innovación, en tanto y en cuanto se puede aplicar a diferentes actividades económicas.(5)

Adicionalmente, una política de cambio de matriz productiva no debe reproducir prácticas clientelares, como, por ejemplo, la selección

de firmas o subsectores ganadores. Sentar como regla de juego la capacidad del Gobierno Central para escoger los sectores que serían protegidos por una industrialización selectiva puede convertirse con gran facilidad en una relación patrón-cliente, que reproduzca las "malas" instituciones que han persistido en la economía ecuatoriana. Frente a ello, también se requiere de mayor promoción de transparencia en la generación y distribución de la renta petrolera, en la medida en que la transparencia debilita la posibilidad de reproducir el clientelismo y la búsqueda de rentas.

#### 5. Conclusiones

La abundancia de recursos naturales puede generar mal desempeño económico dependiendo bien de la estructura institucional que genere, o bien de la fortaleza de la estructura en que se inserta. La maldición de los recursos naturales es tal dependiendo de las instituciones de la economía. Específicamente, la propiedad del estado sobre el uso y aprovechamiento de los recursos genera incentivos perversos a actores públicos y privados. Los primeros tienen el incentivo por mantener el poder, mientras

***Las estructuras institucionales que emergen de la explotación de recursos naturales, caracterizadas por el clientelismo y la búsqueda de rentas, se exacerbarán cuando el Ecuador amplíe su matriz productiva e inicie la minería a gran escala.***

que los segundos buscan capturar rentas. Ambos tipos de incentivos inhiben la provisión de bienes públicos y la inversión en innovación o acumulación de capital, lo que, en última instancia, influye negativamente en la economía.

Sin embargo, pese a las consecuencias negativas para el conjunto de la economía, existen actores que ganan de esta estructura institucional: aquellos que cuentan con el poder de usar las rentas de los recursos naturales y, por otra parte, aquellos que logran capturar parte ellas. En consecuencia, estos actores están interesados en bloquear cambios institucionales que los perjudiquen.

Este principio está ausente en el proyecto de recambio de matriz productiva elaborado por Senplades. Más allá de lo oportuno y claro de sus intenciones, la propuesta de política pública dirigida al cambio de la estructura económica no aborda ni resuelve los problemas institucionales creados por la matriz primario exportadora. Lo que es aún más grave, no lo considera en un contexto de ampliación de la frontera petrolera y de inicio de minería a gran escala.

Las intenciones de la política pública chocan con las instituciones prevalentes. Una propuesta de cambio de matriz productiva que sea institucionalmente viable debe romper con la lógica de la búsqueda de rentas y del clientelismo. Para ello, debe evitar la promoción de sectores con factores fijos, como las actividades agrícolas extensivas, pero también debe evitar la reproducción de relaciones

clientelares que pudieran emerger si el Estado debe escoger subsectores o firmas ganadoras. Complementariamente, todo esfuerzo en cambiar la matriz productiva que se realiza en la esfera de lo económico debe estar acompañado de mayor transparencia en la generación y uso de renta petrolera y minera, pues la transparencia reduce la posibilidad de relaciones clientelares y de búsqueda de rentas.

#### REFERENCIAS

- ACEMOGLU, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2005. "Institutions as the fundamental cause of long-run growth." *Handbook of Economic Growth*. Elsevier.
- BULTE, Erwin y Richard Damania. 2008. "Resources for sale: Corruption, democracy, and the natural resource curse." *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, Vol. 8 (1).
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- POLTEROVICH, Victor, Popov, Vladimir Popov y Alexander Tonis. 2008. "Mechanisms of the resource curse, economic policy and growth." *MPRA Paper*, 20570. University Library of Munich.
- RODRIK, Dani, Subramanian, Arvind y Francesco Trebbi. 2004. "Institutions rule: the primacy over geography and economic integration in economic development." *Journal of Economic Growth*, Vol. 9 (2): 131-165.
- ROSS, Michael. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse." *World Politics* 51: 297-322.
- SACHS, Jeffrey y Andrew Warner. 2001. "The curse of natural resources." *European Economic Review*, Vol. 45 (4): 827-838.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO. 2012. *Matriz Productiva*. Mimeo.
- SALA-I-MARTIN, Xavier y Arvind Subramanian. 2003. "Addressing the resource curse: an illustration from Nigeria." *NBER Working Paper*, 9804.
- WIIG, Arne e Ivar Kolstad. 2012. "If diversification is good, why don't countries diversify more? The political economy of diversification in resource-rich countries." *Energy Policy*, Vol. 40: 196-203.

(1) Ver por ejemplo: Sachs y Warner (2001) o Sala-i-Martin y Subramanian (2003).

(2) Una discusión más amplia se puede encontrar en Polterovich, Popov, y Tonis (2008), y las referencias ahí incluidas.

(3) Ver por ejemplo: North (1990), Acemoglu, Johnson, y Robinson (2005), o Rodrik, Subramanian, y Trebbi (2004).

(4) Ver por ejemplo: Bulte y Damania (2008), y Ross (1999).

(5) Ver por ejemplo: Wiig y Kolstad (2012).

# Diversificación económica e integración en el Perú

**Pedro Francke**  
*Pontificia Universidad Católica del Perú*

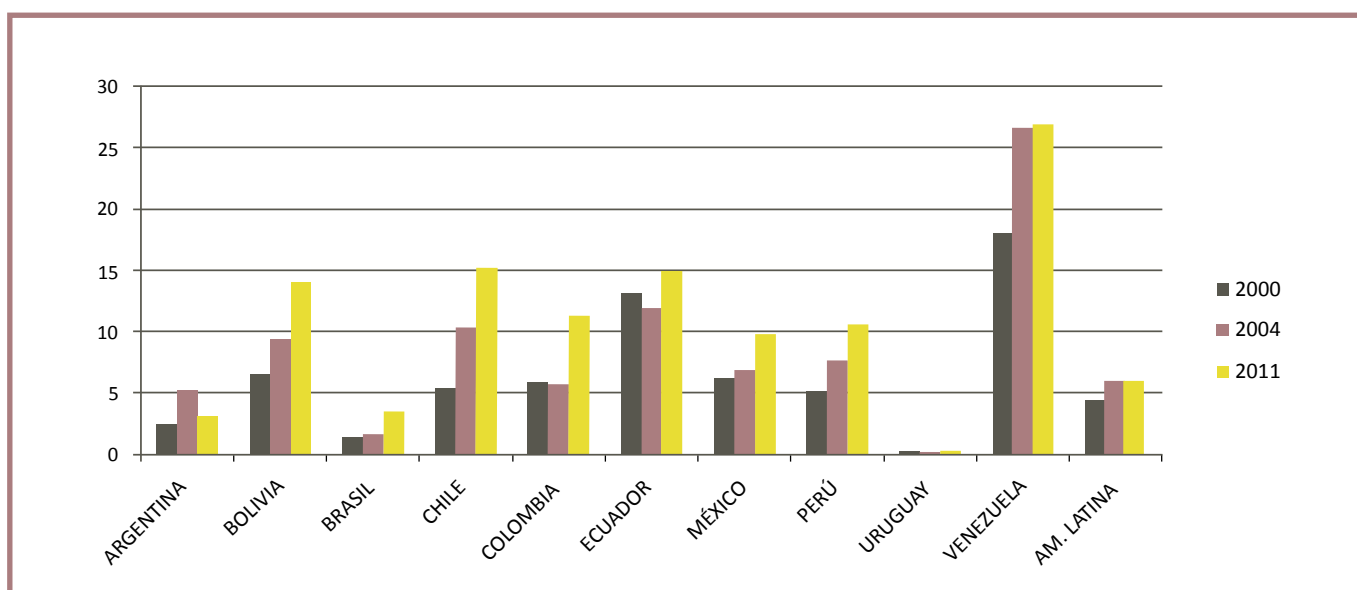
## ¿Nos hemos reprimarizado?

El alza en los precios de las materias primas en los últimos 5 a 7 años —asociadas al crecimiento de las economías asiáticas, en especial China e India— ha llevado a un fuerte ciclo de crecimiento en América Latina, donde hay abundancia de recursos naturales(1) y nuestras economías

tienen en la exportación de materia prima una base económica significativa.

En relación al PBI, el gráfico siguiente muestra la participación de las industrias extractivas de recursos naturales no renovables (nótese que no se incluyen otras industrias extractivas, como pesca, madera y agroindustriales de gran escala).

**Gráfico 1**  
 Participación de la minería e hidrocarburos en el PBI



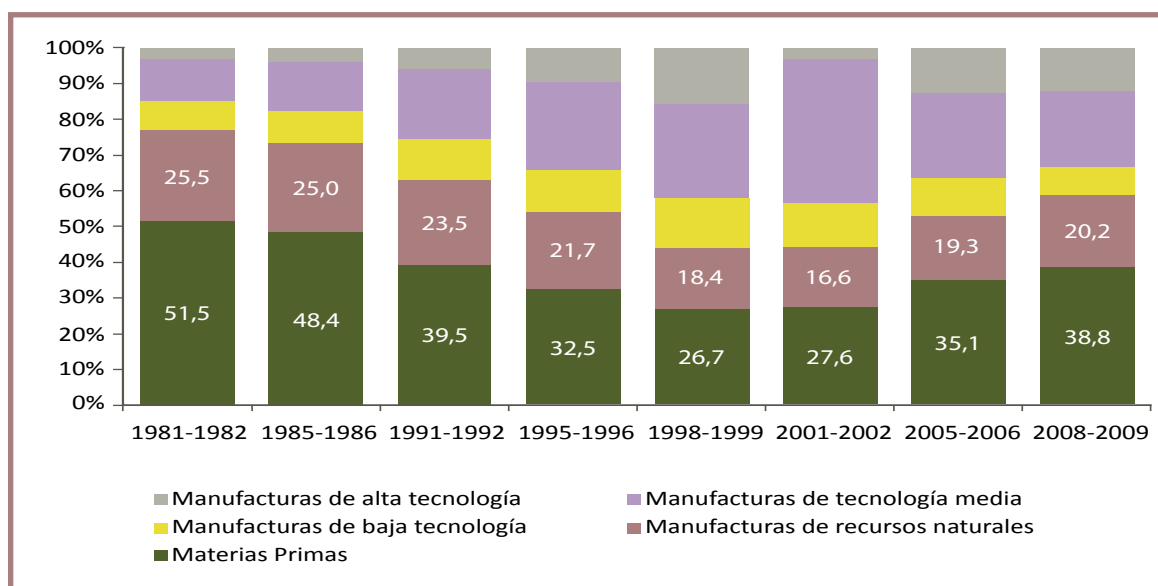
Fuente: CEPAL.

Como puede verse, hay una tendencia fuerte y clara al aumento de las industrias extractivas en el PBI en la última década. Sin embargo, la crítica central al modelo primario-exportador ha sido precisamente que, por su característica de enclave y escasa generación de empleo, no llega a “arrastrar” al conjunto de la economía.

Lo importante es discutir si esta tendencia seguirá.

Es en relación a las exportaciones que la importancia de los productos primarios ha sido señalada como un tema de particular preocupación.

**Gráfico 2**  
América latina y el caribe: evolución de la estructura de las exportaciones al mundo desde inicios de los años ochenta



**La crítica central al modelo primario-exportador ha sido precisamente que, por su característica de enclave y escasa generación de empleo, no llega a “arrastrar” al conjunto de la economía.**

El gráfico anterior muestra claramente cómo, entre 1980 y el 2000, hubo una tendencia fuertemente decreciente de las exportaciones de materias primas en Latinoamérica, como consecuencia de precios más bajos de esos productos y de un avance en el proceso de industrialización, principalmente en sectores de baja y media tecnología. El peso de las materias primas cayó de 77% (incluyendo la manufactura de recursos naturales, muy asociada a estos) a 44%. Sin embargo, en lo que va de este milenio, las materias primas han vuelto a subir a 59% de las exportaciones. Un alza sustancial.

Dada el alza de precios de las materias primas, no es nada sorprendente este resultado, que está más relacionado a un efecto precio que a un efecto volumen. Dado que la producción

de materias primas, sobretodo de minerales y petróleo, implica proyectos de maduración lenta —5 a 10 años—, el alza de precios provoca un rápido aumento del valor exportado pero un demorado aumento de las cantidades.

Esto no quiere decir que haya un decrecimiento de las exportaciones de manufacturas no basadas en materias primas: si bien estas han pasado de ser el 56% al 41% del total, las exportaciones manufactureras de América Latina entre el 2000 y el 2010 han pasado de 201 a 357 miles de millones de dólares, creciendo al 6% anual, más que el PBI promedio.

Para el Perú, una visión de más largo plazo al respecto se encuentra en el estudio de Hausmann y Klingler(2) que indica que comparando con treinta años atrás, la estructura económica peruana, analizada a través de sus exportaciones, mantiene un fuerte peso de los sectores primario-exportadores, siendo el cambio principal el referido a las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales.

En el Perú, entre el 2000 y el 2011, el valor de exportaciones llamadas “tradicionales” (concepto fuertemente asociado al de actividades extractivas) se ha multiplicado por 7.5, debido a que los precios se han multiplicado por 4, mientras las cantidades de producto se han multiplicado por 1.9 (equivale a un crecimiento de 6% anual). En otras palabras, la importancia de las exportaciones extractivas en Perú en la última década se ha incrementado sustantivamente, pero sobre todo debido al incremento de precios.

Dos elementos fundamentales sustentan una visión de futuro para el Perú sobre este tema. El primero es que con el gobierno de Humala se mantiene en esencia la misma orientación política neoliberal y extractivista de los últimos veinte años. El segundo es el nuevo escenario de la economía internacional, que si bien sigue siendo altamente volátil y con un crecimiento bajo, se mantienen altos índices de demanda

de materias, mientras que la oferta responde lentamente debido a las propias características de la inversión extractiva en minería e hidrocarburos. Por ello, nos encontramos, probablemente, en un ciclo de mediano plazo de altos precios de los metales: mientras el oro está continuamente por encima de los 1,500 dólares la onza, el cobre no baja de 3.50 dólares la libra, en ambos casos entre 3 y 5 veces el precio de hace siete años.

Este contexto de políticas neoliberales y altos precios de las materias primas ha llevado a un boom de la inversión minera en el Perú. A pesar de que la resistencia social ha detenido el gran proyecto minero de Conga, como antes hizo con Tambogrande, Majaz y Tía María, la inversión minera siguió y sigue adelante, y el gobierno insiste en intentar sacar proyectos como Tía María y Conga. De hecho, hay como una docena de otros grandes proyectos de inversión minera en marcha sin mayores dificultades, como Las Bambas, Antapaccay, fosfatos de Sechura, Toromocho, entre otros.

En efecto, la inversión minera programada para el quinquenio 2011-2016 es sumamente alta. Entre los años 2001 y 2005 fue de 4,532 millones de dólares, y en ese periodo la economía peruana despegó. Entre el 2006 y el 2010, con el gobierno de Alan García y su política ferozmente extractivista del “perro del hortelano”, la inversión minera alcanzó 11,413 millones de dólares, mientras proyectos como Majaz y Tía María quedaron paralizados por la protesta social. Para el periodo 2011-2016, la inversión minera programada es de 50,734 millones de dólares, monto muchísimo mayor que en los años anteriores. Este monto es el recogido oficialmente por el Ministerio de Energía y Minas de los anuncios de las empresas y posiblemente tiene una dosis de exagerado optimismo. Pero aún si durante el actual periodo de gobierno se dejaran de lado la mitad de los proyectos mineros programados y solo se hiciera realidad la otra mitad, la inversión minera todavía duplicaría la realizada durante el gobierno de García.

Un tercer elemento de análisis es la dependencia fiscal de las materias primas. La exportación de productos donde hay una alta renta natural ha sido siempre una fuente de particular importancia para los ingresos fiscales. El alza de precios ha llevado a un aumento del valor exportado, que aumenta automáticamente la recaudación, y a un aumento de la renta natural, que a su vez promueve y facilita un aumento de las tasas de contribución. En general, la presencia estatal y la captura de la renta natural en el sector de hidrocarburos han sido mayores, dada una historia previa de alzas y fluctuaciones de precios, así como una importancia geoestratégica (serían los casos de México, Venezuela, Ecuador y Bolivia en la región). En cambio, en países fuertemente mineros, como el Perú (60% de las exportaciones), la minería explica menos del 15% de los ingresos tributarios (Macroconsult, 2011).

## 2. Diversificación económicas: distintas estrategias posibles

La primera gran alternativa de diversificación probada en Latinoamérica fue la industrialización por sustitución de importaciones, aunque luego Prebisch insistiría en que su propuesta era de una industrialización con mayor equilibrio e incluyendo también la promoción de exportaciones industriales. La política de industrialización de los años sesenta y setenta apostó por una industrialización en la que los mercados regionales ampliados, a través de acuerdos como el Pacto Andino o ALADI, serían un mecanismo importante para lograr economías de escala. Diversas investigaciones en el Perú, realizadas por Alan Fairlie, han mostrado como los mercados regionales son de poca importancia en general, pero de gran importancia para el pequeño segmento de exportaciones industriales que tenemos.

La crisis de la deuda de los años ochenta en Latinoamérica mató esa política y la reemplazó por el discurso y la política neoliberal, que en el Perú ha preferido los TLC sobre los pactos

regionales de integración y que ha dejado de lado cualquier propuesta industrialista. Los decepcionantes resultados del neoliberalismo han dado lugar a una nueva discusión sobre la economía, el desarrollo y la estructura económica.

En la última década, con nuevas investigaciones económicas se ha acumulado evidencia que demuestra que los países con una producción más diversa y con mayor grado de elaboración y complejidad tecnológica tienden a crecer más (Imbs y Wacziarg, 2003; Hausmann, Hwang y Rodrik, 2006). La evidencia a favor de la diversificación y la complejización de la estructura productiva es abundante. El término *industrialización*, preferido dos o tres décadas atrás, ya no se prefiere tanto dada la evolución de la economía mundial y, en especial, de los países más desarrollados, hacia una estructura económica con más importancia de los servicios, así como que estos servicios no tendrían distintos efectos de la manufactura.

### Eslabonamientos de las actividades extractivas

Una de las medidas planteadas para enfrentar los problemas económicos y abrir camino a nuevas estrategias de desarrollo económico es la que parte de las propias materias primas, en lo que se llamó los “eslabonamientos” hacia atrás y hacia adelante (Hirschman). Los estudios hechos para el Perú, como el de Juana Kuramoto sobre Yanacocha, indican que hay muy poco avance en cuanto a la conformación de *clusters* regionales y un poco más de eslabonamientos a nivel nacional.

El neoliberalismo ha obviado cualquier intervención industrializante que aproveche estas oportunidades. Sin embargo, las compras locales de bienes ya producidos en el país y de similar calidad pueden fácilmente ser promovidas. Nuevos productos debieran ser añadidos en el mercado nacional en la medida en que puedan ser competitivos, tema en el que los usuales problemas de fallas de mercado

y geografía económica —economías de escala, costos de transporte, fallas de información por desconocimiento de costos, problemas de coordinación— aplican y pueden justificar una intervención pública. Esta es una materia en la cual la integración regional podría ayudar significativamente. Sin embargo, los avances registrados en los países desarrollados a este respecto son bastante limitados.

### Diversificación económica

En Latinoamérica también se discute (véase, por ejemplo, el estudio de Carlota Pérez, 2010) si esa diversificación debe priorizar productos industriales hechos en masa al estilo fordiano (en los cuales Asia y China parecen llevarnos clara ventaja y tienen, además, una masa laboral disponible enorme y economías de escala), o si más bien tendríamos más ventajas de aprovechar nuestros recursos naturales y biodiversidad con actividades con productos diversificados y personalizados utilizando la nueva revolución tecnológica de las TICS. Esta otra vía de generación de productos de mayor valor agregado, basada en nuestra biodiversidad y en productos orgánicos, se viene desarrollando con poco apoyo del estado. Los estudios que existen sobre biocomercio, como los recopilados y sistematizados por Fairlie (2010), indican que existe un creciente valor de exportaciones basadas en nuestra biodiversidad, alcanzando unos 300 millones de dólares al 2009, cifra que aún es pequeña, pero que viene creciendo rápidamente. Por cierto, esta cifra se refiere solo a las exportaciones de bienes, sin incluir, por ejemplo, el turismo que también viene diversificándose, principalmente hacia un mejor aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

### La producción de los pequeños

Si bien la discusión de la diversificación productiva se ha planteado sobre todo desde la economía moderna y de alta productividad, este tema debe verse más ampliamente y asociarse

a los temas de lucha contra la pobreza y mejora de la productividad de los campesinos pobres. En otras palabras, la diversificación productiva es un concepto que puede y debe incluir el aumento de la productividad de ese sector social excluido, principalmente por razones sociales y políticas, pero también porque es una forma de diversificación productiva.

Un primer piso de políticas, fáciles de aplicar y lograr retornos económicos y sociales importantes, se refiere a la difusión de tecnologías básicas conocidas. Para los países andinos, se trata de tecnologías que son aplicables sin mayor cambio a las condiciones rurales de amplias zonas de la sierra y/o selva, pero que no se han generalizado por desconocimiento de las familias campesinas e indígenas, por barreras culturales, porque su propia pobreza les impide afrontar los costos y porque no ha habido instituciones que las promuevan.

Para un sector bajo economías de subsistencia, para el objetivo de elevar la productividad y, por tanto, las posibilidades de autoconsumo y los ingresos por ventas en el mercado de las familias campesinas, están los paquetes tecnológicos basados en implementar el riego tecnificado por aspersión bajo una tecnología de bajo

***Existe un creciente valor de exportaciones basadas en nuestra biodiversidad, alcanzando unos 300 millones de dólares al 2009, cifra que aún es pequeña, pero que viene creciendo rápidamente.***

costo. Estas alternativas han sido apoyadas por proyectos como Sierra Productiva o Mi Chacra Productiva. Hay otras alternativas institucionales para productores más vinculados al mercado, como concursos de miniproyectos en los que las propias familias campesinas asociadas presentan sus iniciativas de mejoramiento productivo y económico, y parte del costo del cambio técnico, incluyendo, sobre todo, los costos de capacitación y capital, es asumido por el estado (en los casos mencionados, con financiamiento de la cooperación internacional). Esas estrategias han estado a la base de proyectos promovidos por el FIDA, acumulando experiencias desde el FEAS, MARENASS, Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur. Una comparación entre estas dos estrategias recientemente realizada por Javier Escobal y Carmen Ponce resalta los buenos resultados de estos proyectos, considerando superior al segundo. Más allá de los proyectos, el incremento de los ingresos rurales en 25% entre el 2007 y el 2011 es indicativo de un aumento de productividad que, en buena parte, se sustenta en nuevas actividades y en una diversificación productiva de los pobres.

#### Intento de síntesis

Hay una necesidad estratégica en Latinoamérica de discutir cuáles son las alternativas productivas al modelo primario-exportador. Los cambios mundiales y regionales en las últimas décadas, así como los avances en investigaciones económicas que traen este tema de regreso

**La fuerza del mercado mundial empuja a nuestros países a una reprimarización. El debate es urgente.**

tras la larga noche oscura del neoliberalismo, también nos obligan a revisar los paradigmas del estructuralismo cepalino de los años sesenta.

Hoy, la diversificación ya no es sinónimo de industrialización. El valor agregado ya no se encuentra solamente en las grandes economías de escala de la producción industrial masiva; las articulaciones a nivel regional y mundial ya no solo pueden incluir los bienes finales, sino también, de manera importante, los conocimientos e innovaciones tecnológicas.

Mientras tanto, la fuerza del mercado mundial empuja a nuestros países a una reprimarización. El debate es urgente.

### 3. Integración regional y alternativas al extractivismo en el Perú

En el Perú, durante los últimos veinte años hemos tenido una política neoliberal que ha sustentado el modelo extractivista. “El gran continuismo” del actual gobierno profundiza un modelo primario-exportador en el que, gracias a precios internacionales del oro, el cobre y otros metales excepcionalmente altos, tenemos un crecimiento económico muy vulnerable.

Uno de los componentes centrales de la política neoliberal es la liberalización del comercio exterior, la predominancia del capital sobre el trabajo y el privilegio al capital extranjero otorgándole derechos especiales. Estas orientaciones han sido incluidas en la Constitución Política de 1993 y ratificadas con un sustento jurídico supranacional mediante los Tratados de Libre Comercio.

Estos TLC que ha suscrito el Perú con Estados Unidos, China, la Unión Europea y otros países, restan competitividad a la industria y el turismo y otorgan derechos especiales a las grandes transnacionales que vienen a llevarse nuestros metales, razón por la que no han sido aceptados por países como Brasil y Argentina. Por eso mismo, estos TLC no han sido aceptados por



Bolivia ni Ecuador, generando una debilidad en la Comunidad Andina de Naciones que, con el probable ingreso de estos dos países al Mercosur, podría profundizarse y llegar a una fractura completa.

Los Tratados de Libre Comercio, sin embargo, han servido para reducir los aranceles (China) y otras barreras no arancelarias (Estados Unidos) para nuestras agroexportaciones, que son, en la actualidad, el principal sector exportador distinto de la minería en crecimiento (Hausman y Klinger, 2009), aunque en el valle de Ica han generado un problema de sostenibilidad por sobreexplotación del agua.

La estrategia de la industrialización, como alternativa al extractivismo, tiene como uno de sus sustentos importantes el comercio regional, ya que el principal destino de exportación de nuestros productos industriales son los mercados latinoamericanos, a diferencia de los productos primarios. La cercanía de los mercados, la mayor facilidad de entender a sus consumidores y empresas y las redes de comercialización hacen que los mercados regionales sean particularmente importantes en estrategias de industrialización. En este sentido, los pactos económicos regionales son de gran importancia para una diversificación económica mediante la industrialización, aunque las posibilidades de que esa industria siga avanzando hacia productos de mayor complejidad y mayor valor agregado es algo que debe evaluarse con más detenimiento.

Otra importante política de integración regional ha sido, en los últimos años, el desarrollo de infraestructura vial para conectar a los países de la región, como las carreteras y vías interoceánicas. Estas vías, si bien pueden favorecer el comercio y producción industrial, favorecen más a los países de mayor desarrollo industrial relativo, como Brasil y Argentina. Por otro lado, estas vías facilitan la exportación de materias primas, siendo particularmente críticos los efectos que pueden tener sobre la explotación maderera y el

bosque amazónico, reforzando el extractivismo con muy serios daños ambientales.

Como hemos señalado, existe otra vía de generación de productos de mayor valor agregado, basada en nuestra biodiversidad y en productos orgánicos, productos que se orientan fundamentalmente hacia mercados no regionales. Sin embargo, las potencialidades existentes de biocomercio podrían aprovecharse mejor si tuviéramos programas de investigación e innovación en cooperación con otros países de la región, en particular con aquellos con los que compartimos los Andes y la Amazonía, área donde no hay mayores avances.

Finalmente, está la vía del crecimiento económico de los pequeños productores, sobre todo agropecuarios, donde se concentra la pobreza. En este ámbito, la integración regional puede ser importante por el aprendizaje cruzado entre países, especialmente entre aquellos que comparten condiciones geográficas y culturales similares, antes que en la protección de mercados comunes.

***Las potencialidades existentes de biocomercio podrían aprovecharse mejor si tuviéramos programas de investigación e innovación en cooperación con otros países de la región, en particular con aquellos con los que compartimos los Andes y la Amazonía, área donde no hay mayores avances.***

La estrategia comercial peruana prioriza los TLC y, por esa vía, desincentiva la industrialización y afecta negativamente una integración regional que puede ser muy valiosa para nuestro desarrollo. Una política alternativa debiera orientarse a ampliar mercados a nuestros productos industriales y agropecuarios, a defender los acuerdos regionales orientados a generar mercados comunes para la industrialización bajo condiciones de equidad y a promover iniciativas conjuntas de desarrollo de nuevos productos basados en nuestra biodiversidad y de intercambiar experiencias en la pequeña producción agropecuaria en los Andes.

---

#### REFERENCIAS

Jean Imbs and Romain Wacziarg. (2003). Stages of Diversification. *American Economic Review*, vol. 93, no. 1

Ricardo Hausmann & Jason Hwang & Dani Rodrik. "What you export matters," *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 12(1), pages 1-25, March, 2007.

Albert Otto Hirschman. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press. 1958.

Juana Kuramoto. *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A.* Lima. GRADE, 1999 – Documento de Trabajo, 27.

Carlota Perez. *Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms* (January 2010). *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 34, Issue 1

Alan Fairlie. *Biocomercio en el Perú: Experiencias y propuestas*.

*Maestría en Biocomercio y Desarrollo Sostenible de la PUCP; IDEA-PUCP; y LATN Lima, 2010*

Javier Escobal, Carmen Ponce, Ramón Pajuelo y Mauricio Espinoza. *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú*. GRADE. Lima, 2012.

Ricardo Hausmann & Bailey Klinger, 2009. "Policies for Achieving Structural Transformation in the Caribbean: Private Sector Development Discussion Paper 2.

---

**(1)** América Latina tienen el 13% de petróleo, mientras que de las reservas de minerales posee: el 65% de litio, 49% de plata, el 44% de cobre, el 33% de estaño, 32% de molibdeno, 26% de bauxita, 23% de níquel, 22% de hierro y 22% de zinc. Además, el 48% de la producción mundial de soja, un tercio de la producción mundial de bioetanol y cerca del 25% de biocombustibles.

**(2)** *Growth diagnostics in Peru*", CID Working Paper No. 181 September 2008, Harvard University

# Dilemas del proceso de apertura comercial en México: transformación económica, industrias extractivas y diversificación

**Francisco Cravioto Lagosa<sup>(1)</sup>**  
**Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.**

En las últimas tres décadas, México ha experimentado profundas transformaciones económicas. El agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y diversas presiones internacionales condujeron a que México, en conjunto con otras economías de la región, adoptara reformas sustantivas con el propósito de reducir su déficit económico. Este paquete de políticas de ajuste estructural fue implementado a la par de un proceso de apertura comercial indiscriminada. A pesar de haber firmado doce tratados internacionales de libre comercio con 44 países, los flujos de bienes, capitales y mano de obra que sostiene este país con Estados Unidos predominan por encima de cualquier otra relación comercial.

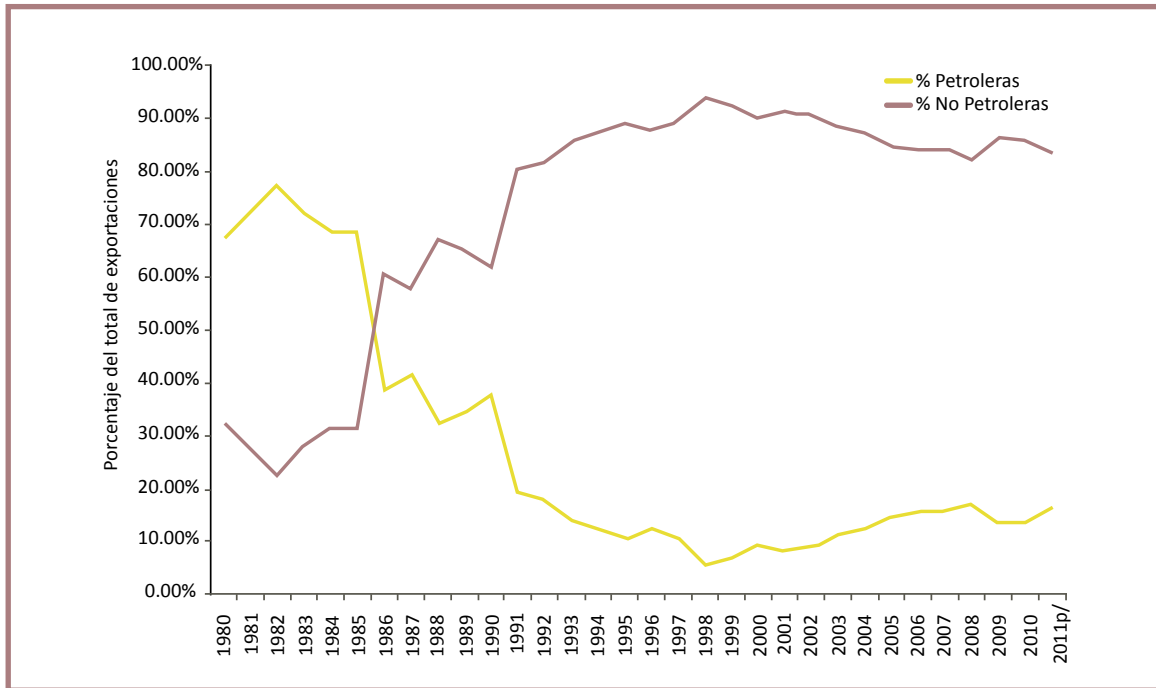
México se ha destacado históricamente como un importante exportador de petróleo para los mercados mundiales. A lo largo de las últimas dos décadas, el crecimiento del sector manufacturero ha reducido significativamente la dependencia de la economía mexicana con respecto a las exportaciones de crudo y otros derivados de petróleo. El petróleo ha pasado de representar casi el 80% del total de las exportaciones mexicanas en 1982 a representar solamente el 15% para 2011. (ver gráfico 1) No obstante, aunque la economía mexicana depende cada

vez menos del petróleo, el Estado mexicano se encuentra en una relación de total dependencia con respecto a este sector. Debido a que la recaudación fiscal de México es una de las más bajas de América Latina y, asimismo, la más baja de entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como proporción al producto interno bruto (PIB),<sup>(2)</sup> la renta petrolera que provee la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex) al Estado representa, en promedio, el 35% de los ingresos del mismo. (ver gráfico 2) La minería, por su parte, a pesar de ser un sector que ha experimentado un auge sin precedentes en la última década, no representa más del 5% del PIB mexicano. Su contribución al fisco, en ese sentido, es mínima. Por estas razones, pues, es posible afirmar que la economía mexicana no experimenta una dependencia con respecto a las industrias extractivas, como sí sucede en otros Estados de América Latina. Sin embargo, el Estado mexicano depende totalmente de los ingresos del petróleo.

## Antecedentes

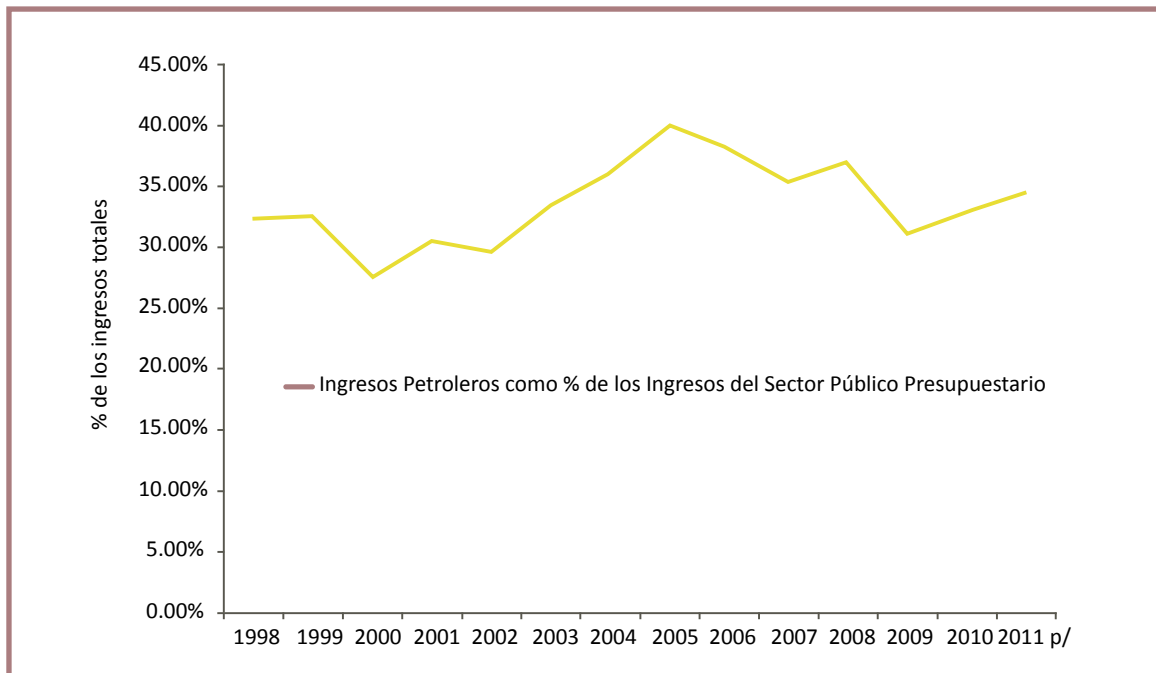
El origen de la dependencia de la economía mexicana con respecto a los ingresos del petróleo se remonta a los últimos años del periodo denominado como el «desarrollo estabilizador».

**Gráfico 1**  
Exportaciones petroleras y no petroleras de México



Fuente: CEPAL.

**Gráfico 2**  
Ingresos petroleros como % de los ingresos del sector público presupuestario



Fuente: CEPAL.

Entre 1942 y 1976, México dio seguimiento puntual a una política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que detonó un periodo importante de transformación para el país. Este modelo fue responsable no sólo de la consolidación de México como potencia industrial entre los países del Sur global, sino también de la explosión demográfica y la transición de una sociedad predominantemente rural a una urbana, así como del crecimiento de las clases medias y obreras. No obstante, el modelo se vio afectado por múltiples fallas estructurales de importancia, como son, a saber: el aumento vertiginoso de la población (que anuló la posible mejora en las condiciones de vida de la población como consecuencia del crecimiento económico), la depresión de los precios de la producción ganadera y agropecuaria (lo que dio pie a la pauperización y abandono del campo), la saturación del mercado nacional, la pérdida de competitividad industrial y la creciente dependencia de la industria mexicana de los apoyos del gobierno.

Todos estos factores condujeron a la insostenibilidad del modelo de ISI, que tuvo su más aguda manifestación en la crisis de 1976. Tras este episodio, el gobierno de José López Portillo enfrentó la difícil decisión de recortar el gasto público, particularmente los apoyos que el Estado otorgaba al empresariado mexicano, y aumentar la recaudación fiscal a través del cobro de impuestos a este mismo sector. Sin embargo, en 1978, México fue bendecido —o, posiblemente, maldecido— con el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en aguas someras del Golfo de México, frente a la costa del estado de Campeche. La decisión, altamente costosa en términos políticos, de tratar de cobrar impuestos a las empresas más grandes del país fue pospuesta indefinidamente —dando pie a un grave problema estructural para la economía mexicana que no ha encontrado solución hasta el día de hoy—. Los ingresos petroleros extraordinarios permitieron al Estado continuar con una política de despilfarro para sostener un modelo caduco a partir de la nacionalización

de un número sin precedente —y sin referente futuro— de empresas, el aumento de los subsidios y apoyos, así como un aumento del gasto social mal direccionado. Sin embargo, en este periodo de «administración de la abundancia» (López Portillo *dixit*) no se tomó medidas para reducir la deuda. Dado que las tasas de interés se mantenían bajas y que el gobierno contaba con ingresos sin precedentes, la deuda no se redujo; todo lo contrario, aumentó aritméticamente. En mayo de 1979, la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó unilateralmente las tasas de interés dando pie a una gran crisis en América Latina. «La crisis de la deuda», como fue denominada, condujo a México a una situación insostenible para 1982, año en que el gobierno se vio obligado a declarar una moratoria en el pago de sus obligaciones crediticias.

De la profunda crisis que experimentó México (y toda la región de América Latina) a lo largo de la década de los años ochenta, se tomó la decisión de adoptar un modelo económico recomendado por las instituciones financieras internacionales que privilegiara el ajuste estructural. Con el propósito de reducir el enorme déficit del Estado mexicano, se dio seguimiento a una política de reducción del gasto público, control de la inflación y privatización de empresas paraestatales, entre varias otras medidas. Gran parte de estas privatizaciones se encontraban plenamente justificadas debido al gran número

***Dado que las tasas de interés se mantenían bajas y que el gobierno contaba con ingresos sin precedentes, la deuda no se redujo; todo lo contrario, aumentó aritméticamente.***

de empresas en manos del Estado; no obstante, también se procedió a privatizar monopolios naturales altamente rentables, como fueron la infraestructura de telecomunicaciones, los ferrocarriles o la televisión pública, entre otros rubros. De estas privatizaciones surge una nueva clase de empresarios, cuyas fortunas quedaron consolidadas por la situación monopólica en que operaban sus empresas y que actualmente figuran en las posiciones más altas de las listas de multimillonarios del país. Sin embargo, dos factores importantes no cambiaron con la adopción del modelo de ajuste estructural. Por una parte, las empresas más grandes de la economía mexicana, otrora beneficiadas por una política fiscal laxa, continuaron disfrutando de la posibilidad de eludir casi completamente el pago de impuestos. Como consecuencia, la dependencia que el Estado mexicano desarrolló con respecto a los ingresos del petróleo continuó desde entonces hasta la actualidad.

Bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se optó por emprender una política de liberalización, eliminación de subsidios y apoyos a la industria, así como apertura comercial con el exterior: todo esto con el propósito de fomentar la competitividad en un sector industrial

***Solamente sobrevivieron aquellas industrias que ejercen, al día de hoy, un monopolio en el producto o servicio que ofrecen al consumidor o las empresas que abandonaron su planta productiva para convertirse en importadoras de bienes.***

anquilosado por la crisis y el proteccionismo propio de las políticas del modelo de ISI.

Los efectos de esta política fueron dispares. En términos generales, se logró detonar el crecimiento económico —si tomamos a la economía mexicana como un todo—, rompiendo con el inmovilismo de la década de los ochenta. No obstante, el crecimiento se repartió en forma dispar entre los diferentes sectores de la economía. La pérdida de apoyos y subsidios, así como la apertura comercial, condujeron a la quiebra de la gran mayoría de las empresas nacionales dedicadas a abastecer al mercado interno. Solamente sobrevivieron aquellas industrias que ejercen, al día de hoy, un monopolio en el producto o servicio que ofrecen al consumidor o las empresas que abandonaron su planta productiva para convertirse en importadoras de bienes. Sin embargo, se fortaleció un naciente sector exportador, tanto de productos manufacturados como de bienes agrícolas (sobre todo hortalizas y frutas). Este sector, eventualmente, pasó a ser dominado por aquellas empresas trasnacionales que establecieron sus plantas ensambladoras en suelo mexicano para aprovechar la regulación ambiental y laboral laxa de esta economía, así como los bajos salarios de los trabajadores mexicanos. Otra ventaja comparativa para estas empresas trasnacionales fue la posibilidad de exportar desde México al mercado estadounidense sin tarifas arancelarias debido a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como se verá más abajo.

Otros sectores fuertemente golpeados por estas políticas de apertura y ajuste estructural fueron el campesinado —agravando considerablemente el éxodo masivo de campesinos mexicanos hacia los Estados Unidos— que competía en condiciones desleales con la producción de granos básicos subsidiada de Estados Unidos. Por otra parte, el modelo ha fracasado sistemáticamente en crear suficientes empleos como para absorber la demanda anual de nuevas fuentes de trabajo. Para

2011, el 59.9% de la población económicamente activa se encontraba empleada en la economía informal.(3)

### El proceso de apertura comercial

El primer acuerdo de apertura comercial que firmó México fue el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986. No obstante, fue la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el parteaguas más importante del proceso de apertura económica para este país. Desde que el TLCAN entró en vigor el primero de enero de 1994, se ha intensificado la relación comercial que este país sostiene con Estados Unidos. Antes de la apertura comercial ya existía una estrecha relación entre sendas economías. No obstante, en los años posteriores a la apertura comercial la economía mexicana comenzó a depender cada vez más y más del sector exportador. Originalmente las exportaciones de México se concentraban principalmente en el petróleo. Ahora, en cambio, se ha experimentado un fenómeno de diversificación significativo con respecto a los bienes de exportación (de los diez principales rubros de bienes de exportación de México, ocho son bienes manufacturados y concentran, para 2011, el 61.8% del valor de las exportaciones de esta economía; los dos rubros restantes son el petróleo y el oro, que concentran el 25.29% del valor de las exportaciones). Sin embargo, lo que no se ha diversificado es el destino de dichos bienes.

Con el propósito de reducir la dependencia de México con respecto a un único destino de exportación, desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se procuró establecer un número creciente de tratados comerciales, partiendo de la firma del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (1998). En este sexenio se logró firmar siete tratados de libre comercio. En sexenios posteriores se alcanzó la cifra de doce tratados de libre comercio firmados con 44 Estados, principalmente situados en la región de América del Norte, la Unión Europea,

América Latina y la región Asia-Pacífico. A pesar de la diversificación de destinos de exportación, México experimentó cambios marginales en su balanza de pagos, como se indica a continuación. (ver gráfico 3) Para 1993, el 82% de todas las exportaciones mexicanas tenía como destino Estados Unidos. Esta cifra llegó a alcanzar un máximo histórico de 88.1% en 2002, antes de descender, para 2011, al 78.5%. Solamente se ha logrado una diversificación en términos de importaciones. En 1993, el gobierno mexicano importaba el 69.2% de los bienes desde Estados Unidos. Para 2011, solamente el 48.6% de las importaciones provino de este mercado.(4)

### Dependencia del Estado del petróleo (mas no de la economía en su conjunto)

Una de las consecuencias más importantes del gobierno de López Portillo fue la reprimarización de la economía mexicana. Para 1982, el petróleo representaba el 80% de todas las exportaciones del país. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en el largo plazo dando pie a que, para el 2010, este rubro representara poco más del 12% de las exportaciones. Sin embargo, una consecuencia permanente de las decisiones tomadas en este sexenio fue el establecimiento de una dependencia absoluta del Estado mexicano con respecto a los ingresos del petróleo.

Hoy en día, estos ingresos representan poco más del 35% de los recursos que recauda el Estado. Conviene tener en cuenta que en México los montos recaudados por el Estado no son etiquetados para algún gasto específico: pasan a formar parte de una canasta general a partir de la cual se establecen los montos asignados a cada partida presupuestal. Por esta razón, es posible afirmar que el grueso de la renta petrolera de las últimas tres décadas ha tenido como destino el gasto corriente del Estado. A la fecha, ante el declive de los yacimientos petroleros más ricos que México explota —particularmente Ku Molob Xchaa y Cantarell—, la viabilidad del Estado mexicano se encuentra en entredicho. Los cuantiosos

recursos provenientes de la explotación del petróleo por parte de la paraestatal Pemex han permitido a seis gobiernos de distintos partidos evitar tomar la decisión políticamente costosa de sanear la recaudación fiscal del Estado a partir del combate a la elusión fiscal por parte de las 400 empresas más grandes del país (que concentraban, en 2009, el 41% del PIB). **(5)** Mientras tanto, un gran caudal de recursos, provenientes de más de tres décadas de explotación constante de un recurso no renovable, que pudieron haber sido utilizados para desarrollar la economía del país, combatir la pobreza o emprender una transición hacia una generación sustentable de energía, han sido despilfarrados en el gasto corriente del Estado.

### Sector Minero

Actualmente, México experimenta un auge sin precedentes de la actividad minera. Este sector, en su conjunto, representó 3.67 mil millones de

***Un gran caudal de recursos, provenientes de más de tres décadas de explotación constante de un recurso no renovable, que pudieron haber sido utilizados para desarrollar la economía del país, combatir la pobreza o emprender una transición hacia una generación sustentable de energía, han sido despilfarrados en el gasto corriente del Estado.***

dólares para el 2002. En el 2011, la participación de la minería en la economía mexicana había alcanzado los 21.02 mil millones de dólares: un aumento del 574.78% en menos de una década. **(6)** No obstante, hoy la minería representa solo el 5% del PIB mexicano y el 1% de las exportaciones mexicanas. Por tanto, es posible afirmar, reiteramos, que no existe dependencia de la economía mexicana con respecto a este sector. Adicionalmente, una política extremadamente laxa de recaudación fiscal con respecto a la actividad minera da lugar a que el gobierno mexicano recaude únicamente 315.3 millones de dólares para 2013. **(7)** La contribución de este sector al presupuesto público es mínima, pues esta cifra representa sólo el 0.12 % de los ingresos del Estado.

### Consideraciones finales

El proceso de transformación económica y apertura comercial que ha emprendido México desde principios de la década de 1980 ha conducido al país a alejarse de una economía completamente dependiente en la exportación de un solo recurso primario, el petróleo, hacia una economía diversificada, donde la exportación de bienes manufacturados figura prominentemente. No obstante, la viabilidad del Estado mexicano depende aún de los ingresos que pueda obtener de la exportación del petróleo, en tanto que ningún gobierno ha tomado la decisión de sanear las finanzas públicas a través del combate a la elusión fiscal de las grandes empresas mexicanas. Por otra parte, el actual modelo de desarrollo mexicano presenta importantes fallas con respecto a la equitativa distribución de la riqueza generada, el abandono del campo y la incapacidad de absorber a gran parte de la población económicamente activa, entre otras consideraciones.



---

**(1)** Investigador del área de Presupuestos y Políticas Públicas de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

**(2)** Ver bases de datos sobre ingresos del Estado de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD StatExtracts) en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. También bases de datos sobre ingresos del Estado de la Comisión Económica para América Latina (CEPALSTAT) en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>.

**(3)** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, año 2011, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>.

**(4)** Bases de datos de la Secretaría de Economía, disponibles en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>.

**(5)** Declaraciones de Alejandro Werner, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/16/economia/032n1eco>.

**(6)** Anuario Estadístico de la Minería Mexicana—2011 de la Secretaría de Economía, p. 14, disponible en: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/informacion\\_sectorial/mineria/anuario\\_estadistico\\_mineria\\_ampliada\\_2011.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/informacion_sectorial/mineria/anuario_estadistico_mineria_ampliada_2011.pdf).

**(7)** Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013 (en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2013.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2013.pdf), consultada el 26 de marzo de 2013).

# PUNTO DE VISTA

Revista N° 4. Octubre 2013

Revista de la Red Latinoamericana  
sobre Industrias Extractivas  
[www.redextractivas.org](http://www.redextractivas.org)

**Dirección:**

Calle León de la Fuente, 110,  
Magdalena del Mar. Lima - Perú.

**Teléfonos:** 6138300

**Telefax:** 6138315

**E-mail:** [rlie@desco.org.pe](mailto:rlie@desco.org.pe)

**Coordinador de RLIE:**  
Javier Azpur

**Corrección de estilo:**  
Dany Cruz

**Edición:**  
Indira Huílca

**Diseño:**  
Guillermo Valdizán

**Diagramación:**  
Sonimágenes del Perú



**Instituciones miembro de RLIE:**



**Colaboradores:**

