



**Modelo primario-exportador
en América Latina:
balance, retos y
alternativas desde
la economía**

Pablo Iturralde
Pedro Francke

Cuadernos
de Debate

Nº 3

**Modelo primario-exportador
en América Latina:
balance, retos y
alternativas desde
la economía**

**Pablo Iturralde
Pedro Francke**

Cuadernos de Debate N° 3

Modelo primario-exportador en América Latina: balance, retos y alternativas desde la economía

© **Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas — RLIE**

León de la Fuente 110, Magdalena. Lima, Perú.

Telf. 613 8313

Telefax. 613 8315

rlie@desco.org.pe

© **Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. - ALOP**

Benjamin Franklin 186. Col. Escandón M. Hidalgo. México DF, México

Telf. (5255) 52733400

info@alop.org.mx

Colaboradores:

Revenue Watch Institute, 11.11.11 y Charles Stewart Mott Foundation.

Autores:

Pablo Iturralde

Pedro Francke

Corrección de estilo: Dany Cruz

Coordinación: Indira Huilca

Este documento ha sido elaborado a partir de los artículos preparados por Pablo Iturralde del Centro de Derechos Económicos y Sociales y Pedro Francke, docente de la PUCP.

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel

Luis de la Lama

Impresión:

Sonimágenes del Perú

Av. 6 de agosto 968, Jesús María. Lima.

Telf. 652 3444 / 652 3445

Primera edición

Lima-Perú. Abril del 2013

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-09370

Índice

Modelo primario-exportador en América Latina: balance, retos y alternativas desde la economía

Presentación	7
El modelo primario-exportador como patrón de reproducción capital en América Latina.	9
Revisando la crítica estructuralista-cepalina al modelo primario-exportador	10
¿Se ha reprimarizado Latinoamérica?	15
Nuevas críticas y debates económicos sobre el extractivismo	19
Alternativas económicas al extractivismo.	25
Reflexiones finales.	31

Presentación

El modelo primario-exportador define la forma de inserción de América Latina en la economía internacional. En la etapa de la globalización neoliberal, esta tendencia se viene acentuando desde hace más de una década.

El incremento sostenido de los precios de las materias primas es el motor de este proceso, el cual se refleja en la importancia sustantiva de las industrias extractivas en las exportaciones y en la disponibilidad de recursos fiscales. Esta realidad explica las políticas de promoción de estas inversiones, tanto públicas como de las grandes empresas vinculadas a la minería, el petróleo y las actividades extractivas en general.

El debate sobre el modelo primario-exportador no es nuevo en nuestro continente. En la década de 1950, la Cepal planteó críticas a los riesgos que generaba esta estructura productiva. Uno de los cuestionamientos fue el deterioro permanente de los términos de intercambio, pero en la última década este señalamiento no se ha cumplido y, dada la creciente disminución de las reservas de estos recursos, un tema a analizar es si los precios regresarán a los niveles anteriores.

Una crítica que mantiene su vigencia es la relacionada con los riesgos en la volatilidad de los precios, la cual se puso en evidencia con el inicio de crisis económica global el 2008, cuyo impacto fue significativo aunque de corta du-

ración. La continuidad y el recrudecimiento de la crisis vuelven a poner este tema en el centro del debate. Este no es un asunto menor dada la trascendencia de las industrias extractivas en las inversiones, exportaciones e ingresos fiscales.

Nuestros gobiernos están en condiciones de enfrentar el deterioro de los precios en el corto plazo. Sin embargo, de continuar esta tendencia en el mediano plazo, sus efectos se sentirán en la economía regional, en particular en los países más dependientes de estos productos.

Junto a estos temas, en el presente Cuaderno de Debate se analiza en qué medida se ha reprimarizado la economía de la región y las diferencias existentes entre nuestros países. Los datos que se incluyen en el documento muestran que se ha revertido un proceso en sentido contrario entre 1970 y el 2000, en el que se redujo el peso de las materias primas del 77 % al 44 % de nuestras exportaciones, mientras el 2009 estas han crecido hasta el 59 %.

Otro punto relevante de este ensayo es la identificación de los temas de debate en relación con el modelo extractivista predominante en muchos de nuestros países. Entre ellos está la industrialización y la innovación tecnológica como caminos hacia la diversificación y el incremento de la productividad, así como la importancia de abordar esta cuestión desde propuestas orientadas al cambio en la estructura productiva.

También se hace un breve análisis sobre la alta concentración de la riqueza que acompaña al modelo, con el consiguiente incremento del poder político de las empresas vinculadas a las actividades extractivas.

Asimismo se constata la existencia de crecientes movimientos de resistencia a un modelo que prioriza la obtención de la renta por encima de sus efectos en la naturaleza y de los derechos de la población afectada, en particular de los pueblos indígenas. Si bien se reconocen los cambios que implementan los gobiernos progresistas en la región se resalta la continuidad de la apuesta extractivista y la creciente dependencia de los Estados de los recursos provenientes de estas actividades.

El texto aborda la construcción de propuestas que parten de un enfoque más integral desde alternativas económicas, institucionales, sociales y ambientales al extractivismo. Se resaltan los temas de la diversificación y la redistribución, así como los planteamientos de reforma tributaria y de incorporación de los costos ambientales, todo ello en el marco de un cambio de la matriz productiva. En este mismo punto se explica la importancia de fortalecer la presencia del Estado, sobre todo en el sector hidrocarburos, pues se asume la necesidad de renovar las empresas públicas para hacerlas un instrumento efectivo de la sociedad y el Estado, y no del gobierno de turno.

En cuanto a los cambios institucionales, el texto resalta la necesidad de promover un giro en las normas e instrumentos para la regulación ambiental y social, así como para mejorar las condiciones tributarias y financieras. Se destaca la necesidad de fortalecer los procesos de des-

centralización y el rol de los gobiernos regionales y locales.

En las conclusiones se reitera la importancia de modificar la estructura productiva, para lo cual se señala la conveniencia de promover como política pública el eslabonamiento de las actividades extractivas. También se insiste en la necesidad de implementar políticas generales y específicas para dar forma a efectivas estrategias de diversificación, tomando como referencia principal al sector industrial y agrario, para lo cual se reitera la relevancia del rol promotor activo del Estado.

También se destacan las potencialidades que tiene la biodiversidad para avanzar hacia una diversificación que esté a nuestro alcance y que nos brinde una nueva base exportable. Se reafirma la importancia de la ciencia y la tecnología, la cual debe estar directamente vinculada a las actividades que generan valor agregado y debe apreciarse adecuadamente la adaptación de la oferta tecnológica existente. También se resalta el significado de la formación del capital humano y de la inversión en infraestructura para la viabilidad de la diversificación productiva. Finalmente se plantea la necesidad de orientar las políticas a elevar la productividad de los sectores en situación de exclusión y de pobreza, a fin de vincular esta propuesta de cambio a una imprescindible redistribución de la riqueza.

Esperamos que este tercer número de nuestros Cuadernos de Debate contribuya al esfuerzo de las instituciones de la RLIE y de la sociedad civil de la región para dar forma a políticas públicas que se orienten en el sentido de la transición del modelo extractivista a un modelo económica, social y ambientalmente sostenible.

El modelo primario-exportador como patrón de reproducción capital en América Latina

El análisis de Jaime Osorio sobre la periodización de los patrones de reproducción de capital predominantes en los países de América Latina a partir de su etapa de independencia destaca que el patrón primario-exportador cruza toda la reproducción de capital de la región desde el siglo XIX hasta lo que va del siglo XXI: primero como patrón dominante y después subordinado a nuevos patrones surgidos en condiciones particulares (Osorio, 2004).

La función de América Latina como proveedor de materias primas para los mercados del mundo tiene sus orígenes en las etapas previas del capitalismo. Sin embargo, tal como lo reconoce Marini, no es sino hasta la época de la industrialización cuando se define claramente la división internacional del trabajo y en la que termina por consolidar el patrón primario-exportador en las economías de la región.

Desde su nacimiento, el patrón de acumulación de capital de la región se ha configurado como dependiente, en la medida en que su dinámica está impulsada por las exigencias de acumulación de las economías metropolitanas, y no por las necesidades propias del mercado interno de las economías latinoamericanas (Ruiz, 2012). Por otra parte, las condiciones del mercado establecen nuevos valores de uso relacionados con determinados procesos técnicos y tamaños de producción a esca-

la que requieren de grandes montos de inversión y de la importación de tecnología necesaria para incorporar en la función de producción. Cuando estas condiciones no se pueden cumplir, el patrón de reproducción genera también dependencia tecnológica y de capital, acentuando el carácter determinante del mercado internacional.

El modelo primario-exportador demanda de grandes extensiones de tierras y recursos naturales. Va acompañado de procesos de concentración que requieren del uso de métodos de lo que Harvey (2004) llamó: acumulación por desposesión. Es decir, aquellos métodos que consisten en formas de acumulación originaria para sostener el patrón de acumulación predominante, mercantilizando ámbitos que hasta entonces permanecían cerrados para la acumulación, como en el caso de los bienes comunes o la propiedad no capitalista (bienes públicos, propiedad comunal, etc.).

Podemos afirmar que el modelo primario-exportador nunca desapareció de la escena latinoamericana. Incluso los países que lograron un mayor desarrollo industrial experimentaron continuos retrocesos al patrón primario-exportador frente a la dependencia del mercado internacional y la debilidad para generar alternativas económicas que respondieran a las necesidades del mercado interno.

Revisando la crítica estructuralista-cepalina al modelo primario-exportador

Desde los años cincuenta del siglo pasado, en especial desde la CEPAL dirigida por Raúl Prebisch, y con posteriores aportes de las llamadas escuelas estructuralista y dependencista, se plantearon cuatro críticas centrales al modelo primario-exportador: i) caída tendencial de los términos de intercambio en el largo plazo, ii) vulnerabilidad macroeconómica ante las fuertes variaciones de precios de los commodities, que, por definición, se producen directamente para el mercado internacional y es también la esfera donde se fijan sus precios, iii) dependencia de los capitales extranjeros y, por último, iv) situación de enclave con pocos eslabonamientos internos.

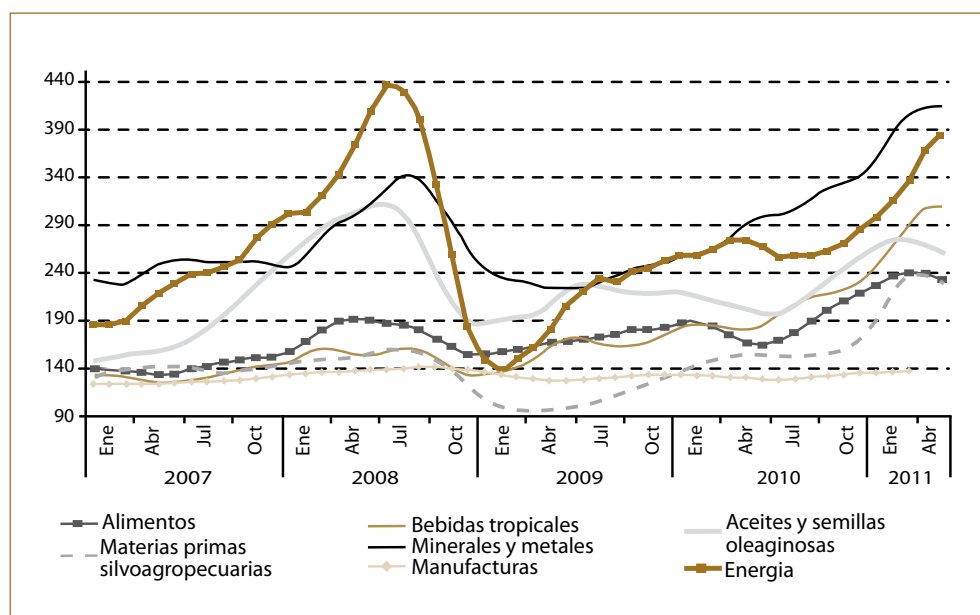
a. Caída en el largo plazo de los términos de intercambio

La caída tendencial de los términos de intercambio, respecto de la cual hay evidencia desde mediados del siglo XIX hasta fines del siglo XX (Ocampo y Martín, 2003), fue la crítica

principal de los estructuralistas cepalinos a los modelos primario-exportadores. Esta tendencia, sin embargo, puede haberse revertido.

Los fuertes aumentos de los precios de los commodities a partir de los años 2004-2005 no parecen ser solamente temporales (la tendencia se ha mantenido hasta el año 2012, aunque se espera una tasa de mejora más moderada que en años anteriores) y ha aparecido una realidad que los estructuralistas de décadas pasadas no consideraron: el límite material de los recursos del planeta, en especial ante el aumento de la demanda tras un par de siglos de crecimiento demográfico y del consumo, que en las últimas décadas se ha acelerado con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sobre todo en Asia. Nada está seguro al respecto, desde luego, dado que ya en el pasado aumentos de precios de algunas materias primas como el petróleo ha llevado a cambios tecnológicos que permiten el ahorro de recursos naturales y a nuevas formas de explotación de estos.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y LAS MANUFACTURAS, 2007-2011^a
 (Índice: 2000=100, promedio móvil de tres meses)



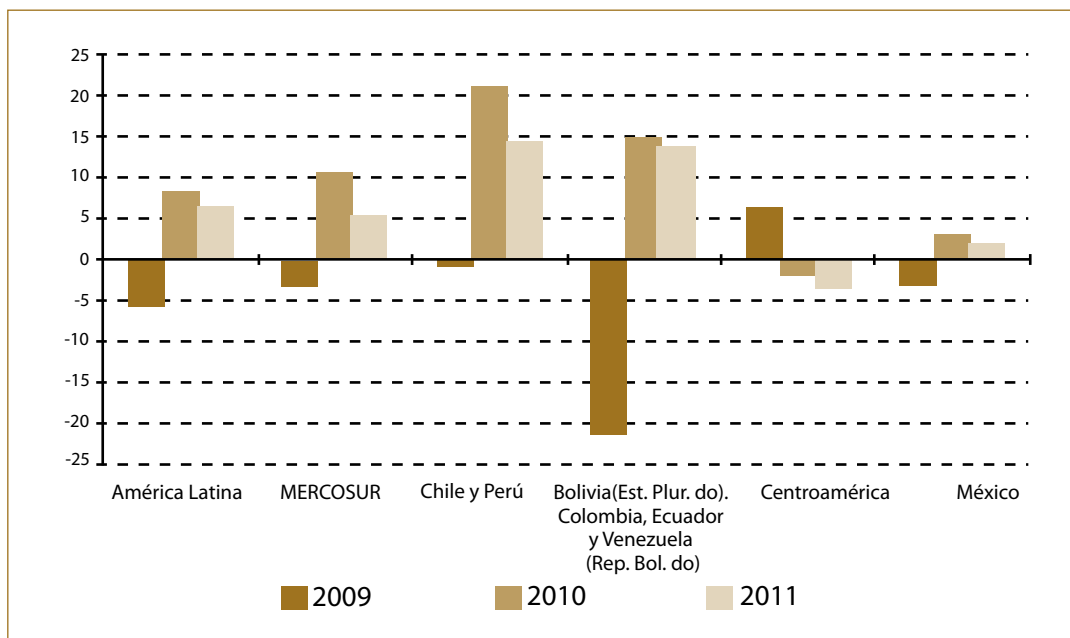
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y del Netherlands Bureau for Economic Analysis (CPB).

^a La ponderación de los grupos de productos básicos se calcula según la participación en las exportaciones de América Latina.

Cabe anotar que el cambio de las condiciones del comercio internacional de la región se debe particularmente al aumento de precios experimentado por el petróleo y los minerales. Por tanto, no toda la región se vio favorecida. Los países exportadores de minerales y petróleo experimentaron una mejora en la variación de sus términos de

intercambio, mientras que esto repercutió en un deterioro de las condiciones de intercambio en Centroamérica. En el cuadro que sigue, los resultados para los distintos países de la región dejan ver que la disposición de recursos naturales no renovables tomó protagonismo en el adelanto de las condiciones comerciales favorables.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 2009-2011^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Mundial y Bloomberg.

^a No se incluye datos de Cuba. Datos preliminares para 2009 y 2010 y proyecciones para 2011.

b. Vulnerabilidad macroeconómica ante las fuertes variaciones de precios de las materias primas

Los precios de las materias primas siguen siendo altamente volátiles, posiblemente aún más que antes por ser demandados también por razones especulativas, lo que los asocia a los ciclos financieros y a comportamientos de burbuja y cracks propios del comportamiento de los activos financieros. Las variaciones en la oferta, por conflictos sociales y problemas en nuevas tecnologías, así como las incertidumbres propias de exploraciones en el subsuelo, siguen siendo fuentes de volatilidad de los precios.

Además, estas variaciones de precios de las materias primas hoy amplifican sus impactos sobre nuestras economías mediante sus efectos sobre los movimientos de capitales, hoy mucho más móviles que antes, y que entran y salen de las economías latinoamericanas junto a los precios de los commodities. Los movimientos de capitales se ven afectados por estos cambios en los precios: i) en las inversiones en el sector primario-exportador, dados los efectos de los precios sobre la rentabilidad, a su vez debida a la correlación entre precios esperados y precios presentes, y ii) en los flujos financieros en acciones y préstamos, debido al efecto de los precios de las materias primas sobre los indicadores macroeconómicos.

Estos efectos en el movimiento de capitales son claramente dominantes, frente a efectos “reales”, sobre los niveles de producción, mucho menores, dado que, sobre todo en las industrias extractivas, la producción está determinada por los límites materiales de las explotaciones, salvo los casos extremos de cierres temporales o definitivos que ocurren en pocos casos.

Un segundo efecto importante viene dado por los impactos fiscales sobre los ingresos tributarios, que a su vez pueden —dependiendo de las políticas macroeconómicas— trasladarse a menor gasto público, con el correspondiente impacto contractivo sobre el PBI. Sin embargo, la mayor parte de países en desarrollo ha acumulado una fuerte cantidad de fondos fiscales y reservas internacionales, y aplica nuevas políticas de estabilidad macroeconómica que les permite suavizar sustancialmente los impactos de las fluctuaciones de precios en sus economías.¹ Otros, como Chile, han construido fondos de estabilización. Así, la última severa crisis internacional del 2009 trajo una fuerte caída de precios de los commodities, a la cual los países latinoamericanos —Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Brasil, etc.— respondieron haciendo uso de sus reservas internacionales para contrarrestar (lográndolo parcialmente) estos efectos.

c. Dependencia de los capitales extranjeros

Algunas industrias extractivas siguen dominadas por capitales extranjeros, debido al gran volumen de capital requerido. No obstante, la mayor presencia estatal en los hidrocarburos y el surgimiento de algunas grandes empresas latinoamericanas transnacionalizadas —como Vale do Rio Doce o el Grupo México/Southern Perú— han cambiado un poco el panorama (aunque los grupos transnacionales latinoamericanos no necesariamente se comportan distinto de los internacionales). Desde una mirada macroeconómica, sin embargo, la mayor parte de la inversión sigue siendo nacional, mientras la preocupación por los flujos de capitales se ha trasladado al lado financiero.

Por otro lado, el avance de la globalización ha dado lugar a una mayor interdependencia global y a otro tipo de preocupaciones, entre las cuales destaca la soberanía en relación con la política económica. Pero no se limitan al sector primario-exportador. Así, los TLC y los tratados bilaterales de inversiones, junto con organismos como el CIADI, han dado protección jurídica especial a las empresas transnacionales reduciendo la soberanía de los Estados, tema

1 Estas nuevas políticas de estabilidad macroeconómica se expresan como políticas de tasas de interés y metas de inflación con bancos centrales independientes, políticas orientadas a reducir la volatilidad del tipo de cambio mediante intervenciones esterilizadas, políticas fiscales contracíclicas o al menos no contracción del gasto ante la caída de ingresos.

en el cual las grandes inversiones primario-exportadoras sin duda juegan un rol. Aunque hay que anotar que no es un tema exclusivo de las industrias extractivas, y que empresas de telecomunicaciones, de energía, industriales u otras también son importantes al respecto. Las industrias extractivas, por los elevados niveles de conflicto social que generan y sus altos niveles de capital, ocupan un lugar destacado en esta preocupación.

d. Situación de enclave con pocos eslabonamientos internos

Finalmente, sigue presente la preocupación de que las industrias extractivas continúen operando como enclaves, generando poca demanda interna y pocos eslabonamientos con otros sectores productivos de la economía. Iniciativas de eslabonamientos hacia adelante, como con industrias petroquímicas, son avances que no han cambiado significativamente esta realidad. El debate más actual sobre la diversificación recoge esta vieja preocupación cepalina, con nuevos enfoques y sustento empírico (ver punto 4.a en adelante).

El balance de la vinculación entre las industrias extractivas y las economías nacionales, sin embargo, se ha modificado en varios países latinoamericanos en otro aspecto, el de la apropiación pública de la renta natural de estos sectores. Así, si bien las industrias extractivas siguen generando pocos empleos y compras locales, por otro lado se han convertido en importantes contribuyentes al fisco, que con esos recursos mantiene los presupuestos públicos, construye infraestructura y genera demanda interna.

Para algunos autores, incluso se plantearía el problema inverso: debido a que la vinculación entre industrias extractivas, presupuesto público, programas sociales y sustentación política se ha vuelto demasiado fuerte, se ha generado una nueva forma de dependencia de las industrias extractivas en algunas de las economías latinoamericanas. Desde la economía, puede parecer paradójico, pero en la medida que se rompe el “enclave” y el efecto de las industrias extractivas sobre las economías nacionales es mayor, también aumenta la “dependencia” de las economías —y políticas— nacionales de esos sectores (Gudynas, 2011).

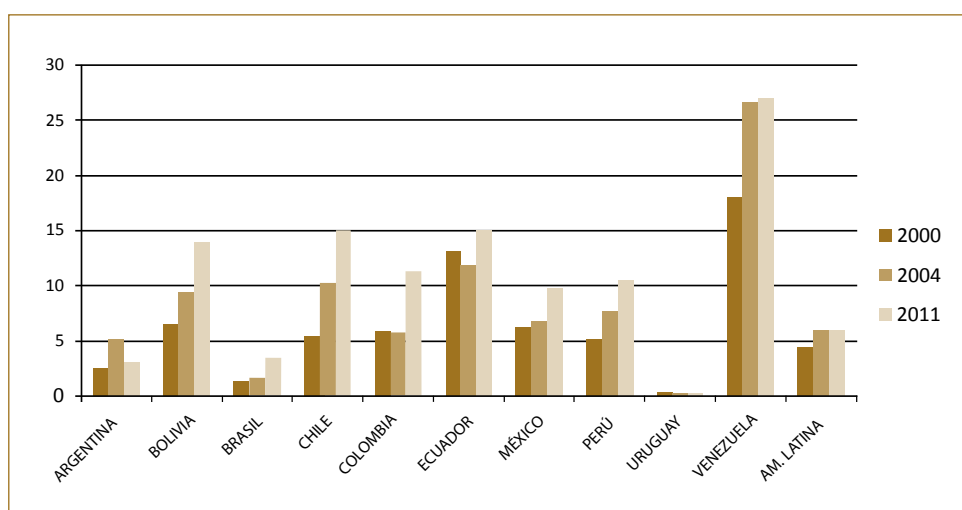
¿Se ha reprimarizado Latinoamérica?

El alza en los precios de las materias primas entre los últimos cinco y siete 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 naturales² y nuestras economías tienen en la exportación de materia prima una base económica significativa. Una discusión fundamental sobre este nuevo ciclo económico es acerca de su sustentabilidad, y en esa discusión resalta la preocupación porque

se esté produciendo una reprimarización de nuestras economías, con retrocesos o pérdida de importancia relativa de la diversificación e industrialización.

En primer lugar, en relación con el 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 3
PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA E HIDROCARBUROS EN EL PBI



Fuente: CEPAL.

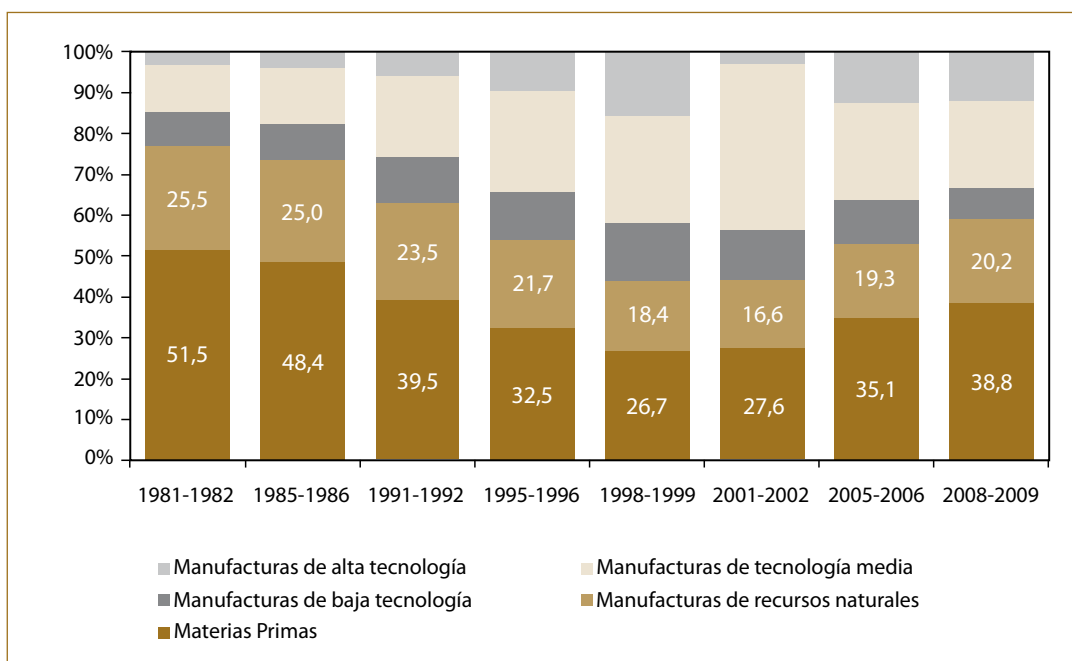
2 América Latina tienen el 13% de petróleo, y de las reservas de minerales: el 65% de litio, 49% de plata, 44% de cobre, 33% de estaño, 32% de molibdeno, 26% de bauxita, 23% de níquel, 22% de hierro y 22% de zinc. Además, el 48% de la producción mundial de soja, un tercio de la producción mundial de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

Como puede verse, i) hay una tendencia fuerte y clara al aumento de las industrias extractivas en el PBI en la última década y, asimismo, ii) la participación de este sector en el PBI no es muy grande pues, salvo en Venezuela (25%), no pasa del 15%. 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 y hasta dónde: cálculos del Banco Mundial (citado en Bárcena/Cepal, 2012) indican que el 2010 la rentabilidad de la minería era de 25%, frente a entre 5% y 10% para el resto de sectores económicos (rentabilidad sobre ac-

tivos de las quinientas mayores empresas de la región), lo que sin duda constituye un enorme atractivo a la inversión.

En segundo lugar, es en relación con las exportaciones que la importancia de los productos primarios ha sido señalada como un tema de particular preocupación, dado que el comercio internacional incluye algunos de los sectores más dinámicos de la economía e indica la forma como las economías se insertan en la economía global. Diversos estudios usan como indicador de la importancia de las industrias extractivas el peso de este sector en las exportaciones (Sachs y Warner, 1997; Gavin y Hausmann, 2000).

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AL MUNDO DESDE INICIOS DE LOS AÑOS OCHENTA



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 resultado 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, hasta el 2009 las materias primas han vuelto a subir a 59% de las exportaciones: un alza sustancial.

Dado el alza de las materias primas, no es nada sorprendente este resultado, que está más relacionado con un efecto precio que con un efecto volumen. Dado que la producción de materias primas, sobre todo de minerales y petróleo, implica proyectos de maduración lenta —de cinco a diez años—, el alza de precios provoca un rápido aumento del valor exportado pero un demorado aumento de las cantidades. Por ejemplo, en Perú, entre el 2000 y el 2011, el valor de las exportaciones tradicionales 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).

Este proceso de incremento de la importancia de los bienes primarios no es homogéneo en todos los países. Según la CEPAL, el balance de la década hasta el 2009, permite concluir que la región siguió dos caminos en la tendencia de sus exportaciones: en América del Sur se duplicó la tasa de expansión de sus exportaciones, mientras que en México y Centroamérica dicha tasa se redujo en 50%. Esta disparidad se debe a que las exportaciones que más crecieron fue-

ron las relacionadas con los recursos naturales, en detrimento de las manufacturas y servicios que incorporan diferentes grados de tecnología (CEPAL, 2010).

También se puede constatar que los diferentes países de la región se especializan en la exportación de un número reducido de productos, conformados principalmente por materias primas. Particularmente, los países que exportan recursos petroleros y mineros muestran una mayor concentración de las exportaciones en un número menor de la canasta exportable.

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.

Un tercer elemento de análisis es la dependencia fiscal de las materias primas, tema sobre el cual no hemos logrado acceder a indicadores compilados para América Latina. La exportación de productos donde hay una alta renta natural ha sido siempre una fuente de particular importancia para los ingresos fiscales, dado que su concentración espacial y su exportación facilitan el control tributario, y a que la alta renta permite que haya tasas impositivas fuertes mientras se mantiene una elevada rentabilidad económica de las inversiones privadas. El alza de precios ha llevado a un aumento del valor exportado, que incrementa automáticamente la recaudación, y a una elevación de la renta natural, que a su vez promueve y facilita un aumento de las tasas de contribución. En general, en el sector de hidro-

carburos la presencia estatal y la captura de la renta natural ha sido mayor, dada una historia previa de alzas y fluctuaciones de precios, y una importancia geoestratégica (serían los casos de México, Venezuela, Ecuador y Bolivia en la región). En cambio, en países fuertemente mineros, como Perú (60% de las exportaciones), la minería explica menos del 15% de los ingresos tributarios (Macroconsult, 2011).

La pregunta también en este caso es no solamente si y cuánto han aumentado los

ingresos fiscales por renta natural de las industrias extractivas, sino hasta qué punto eso ha generado en el pasado y ha agravado en los últimos años el fenómeno llamado “pereza fiscal”. Otro debate necesario es hasta qué punto estos ingresos extraordinarios u obtenidos con bajo esfuerzo político y administrativo, sustentan gastos públicos insostenibles y no transformadores realizados con fines de lograr respaldo de la población al gobierno de turno (que algunos podrían llamar “populismo”).

Nuevas críticas y debates económicos sobre el extractivismo

Nuevas críticas han surgido a los modelos primario-exportadores o, si se quiere, a la primacía de las industrias extractivas y de la exportación de materias primas en nuestras economías. Algunas de las principales críticas son de carácter político e institucional, como los estudios que han aportado bases estadísticas sustentando que estos países tienen mayores niveles de corrupción y de inestabilidad política que los demás, lo cual tendría un efecto negativo sobre la inversión y la eficiencia.

a. Crecimiento, productividad, diversificación y cambio tecnológico

La evidencia empírica sobre el efecto negativo que tiene un modelo primario-exportador sobre el crecimiento económico (Sachs y Warner, 1997) se ha ido acumulando, aunque no sin controversias (Perla, 2005).

Existen diversos canales económicos propuestos para conectar industrias extractivas con efectos negativos sobre el crecimiento. El primer argumento económico utilizado es el de la enfermedad holandesa, que como se sabe tiene dos efectos: i) la caída del tipo de cambio real producida por la mayor afluencia de divisas producidas a un menor costo y, por otro lado, ii) el efecto negativo de esta caída sobre otras actividades

económicas, el cual significa menores ingresos por las exportaciones, así como pérdida en el largo plazo de las mayores economías de escala e innovación tecnológica de estos sectores. Un sustento empírico a esta última hipótesis viene dado por Rodrik (2008), quien encuentra que tipos de cambio reales más bajos tienen efectos negativos sobre el crecimiento (para un balance de la literatura empírica sobre enfermedad holandesa, tipos de cambio reales y crecimiento, véase Magud y Sosa, 2010).

En muchos países latinoamericanos intensivos en exportar en los últimos años, el aumento de los precios de las materias primas ha llevado a una caída del tipo de cambio real (ver gráfico 5), aunque una adecuada política monetaria y cambiaria de los bancos centrales (Dancourt, 2010) podría controlarla, siendo la diferencia en estas políticas (junto a las diferencias estructurales) lo que explica las variaciones del tipo de cambio real en nuestros países (en Perú, por ejemplo, ha sido mucho menor que en Brasil).

La discusión entre diversificación económica versus especialización, en especial vinculada al comercio, data desde los escritos de David Ricardo en el siglo XVIII. Los estructuralistas cepalinos insistieron en la industrialización también y, en ese sentido, en la necesidad de que los países

primario-exportadores pasen a tener nuevos sectores de producción, por las varias razones antes anotadas.

En la última década, con nuevas investigaciones económicas se ha acumulado evidencia en el sentido de 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; Hausman, 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 y hacia un aumento de las transacciones internacionales de servicios, cuyo peso en el comercio internacional va en aumento, así como porque estos servicios no tendrían distintos efectos de la manufactura. Rodrik (2004), por ejemplo, habla de “políticas industriales”, pero claramente señala que la referencia es a la promoción de actividades de mayor productividad y mayor ritmo de crecimiento de su productividad.

No solo eso, también se ha analizado (Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann et al 2011) como algunas actividades, debido a la cercanía de sus opciones tecnológicas, insumos y servicios requeridos, facilitan que un país aprenda a producir otras cosas, y las actividades primarias no están entre las que otorgan más potencial de diversificación productiva.

Por otro lado, Rodrik y McMillan (2012) ha mos-

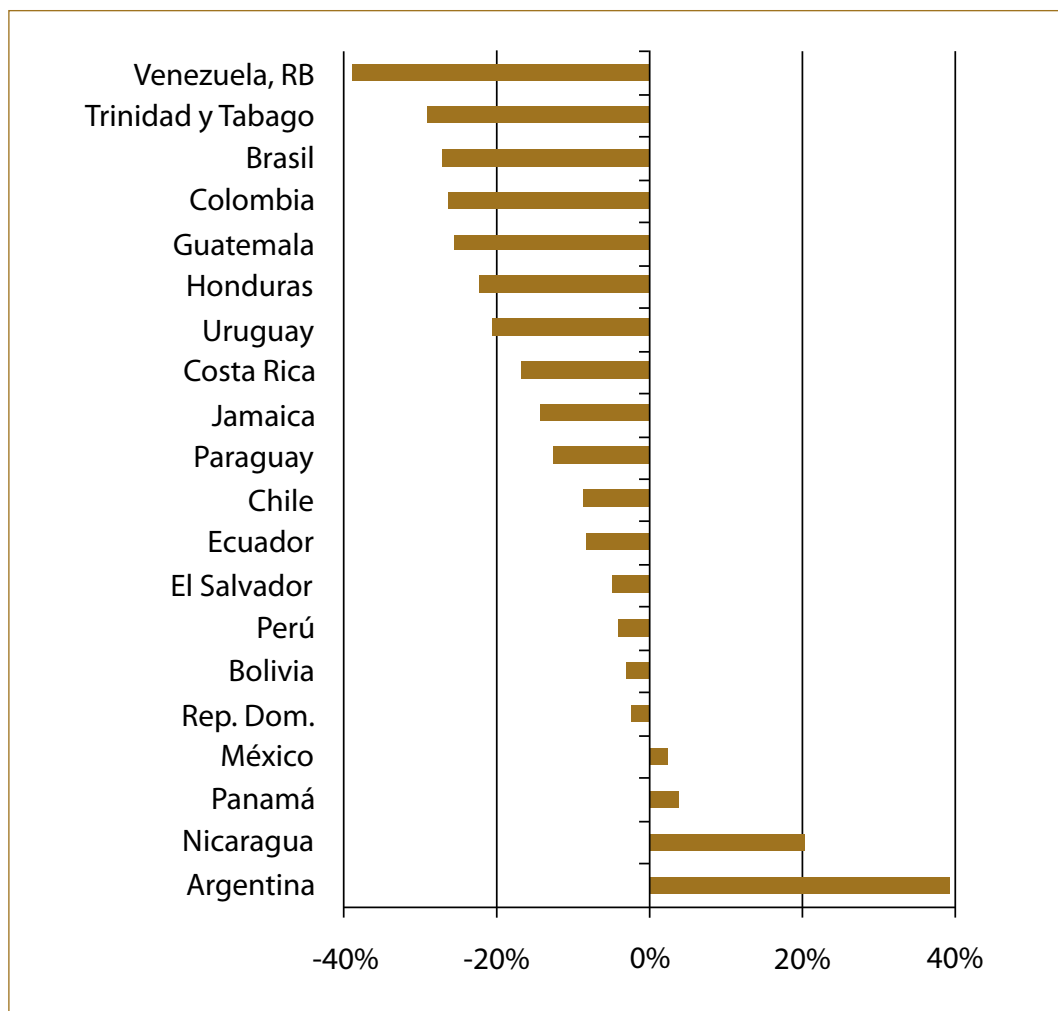
trado cómo los mayores aumentos de la productividad promedio en las últimas décadas de las economías de Asia con respecto a Latinoamérica y África, se deben no tanto a diferencias en los aumentos de productividad al interior de cada sector, sino sobre todo al cambio de la estructura productiva y del empleo hacia las actividades de mayor nivel de productividad. En otras palabras, los cambios intersectoriales, de estructura, dominan a los cambios intrasectoriales. Parte de este efecto se puede explicar por el hecho de que las industrias extractivas generan poco empleo y por eso tienen menores efectos sobre la composición del empleo y los cambios estructurales hacia actividades de mayor productividad, que las actividades industriales donde los efectos de empleo son mayores. En economías con amplios sectores de la población trabajando en sectores informales de baja productividad, que es la causa económica de la pobreza y la desigualdad, esta es un tema de importancia central.

Sumando estos análisis, la perspectiva neoliberal de que “cualquier sector y cualquier producción son iguales” y que “lo mejor es dejar que la estructura productiva la determine el mercado que asignará eficientemente los recursos” es evidentemente incorrecta. La estructura productiva, y su cambio, sí juegan un rol central en el crecimiento económico.

b. Desigualdad, empleo y políticas fiscales

Las industrias extractivas, sobre todo la minería y los hidrocarburos, son intensivas en capital y poco intensivas en empleo (aunque el alza de precios ha llevado en algunos países a un boom de la minería artesanal del oro que sí genera empleo). Debido a ello, su funcionamiento empresarial, “de mercado”, no lleva a un creci-

Gráfico 5
VARIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO REAL FEBRERO 2012 VS PROMEDIO 1990-2009



miento de ancha base o, si se quiere, a otorgar ingresos a un sector amplio de la población. Un modelo simple al respecto puede encontrarse en Iguíñiz y Francke (2006), y una discusión más contemporánea sobre la reprimarización y la pobreza en Francke (2011).

Además, la riqueza natural en esos casos (minería y petróleo) está muy concentrada geográficamente, en pocos yacimientos, lo que lleva a una alta centralización de la riqueza en pocas empresas que explotan esos recursos. Esta misma concentración empresarial opera

con las grandes explotaciones agrícolas (de soya, azúcar y etanol, etc.), principalmente por las economías de escala que tienen. Así, los modelos primario-exportadores, al generar poco empleo y estar focalizadas las empresas, producen una mayor concentración de la riqueza. (Hausman y Rodrik, 2005). Esto es aún más claro para Latinoamérica, donde los metales tienen una influencia adicional hacia una peor distribución del ingreso.

Aunque en este trabajo hemos dejado de lado las vinculaciones con los modelos políticos, no pue-

de soslayarse en este caso la conexión entre esta concentración de la riqueza y la centralización del poder político, muy bien resumida en la idea de Acemoglu y Robinson (2010) de “instituciones extractivas”. El círculo vicioso entre acumulación creciente de riqueza y control del poder político se completa con el hecho de que esos grupos que concentran la riqueza actúan políticamente para mantener esa riqueza en sus manos. A su vez, estas características también pueden vincularse a otros problemas políticos asociados a economías dominadas por las industrias extractivas, como la inestabilidad y las guerras internas, la corrupción y la tendencia a las dictaduras.

c. Creciente resistencia al extractivismo

Debido a que la región no ha podido superar la dependencia de los recursos naturales —y en particular de los no renovables— se ha conformado un imaginario de gobernanza económica en el que se promociona a la industria extractiva como la locomotora del crecimiento y el desarrollo. Los gobiernos de la región acentúan un discurso extractivo que no considera la existencia de otra alternativa, en el corto y mediano plazo, para orientar la transición hacia la diversificación económica sostenible de manera independiente de la explotación en gran escala de los recursos no renovables disponibles en cada país. Se promociona una forma de relación con la naturaleza que prioriza la obtención de renta (petrolera, minera, de la tierra, etc.) por encima de los riesgos para los hábitats que sostienen la diversidad biológica, la vida de comunidades humanas y las funciones ambientales de las que depende todo el planeta.

Es necesario recordar que, en el pasado, la región ha experimentado momentos similares

de bonanza que generaron la ilusión de estar encaminando la economía hacia el desarrollo. Sin embargo, la bonanza para el fisco y la apropiación privada de la riqueza no sentaron las bases para un desarrollo sostenible e inclusivo y no sirvieron para fortalecer la institucionalidad democrática.

Frente a este contexto, América Latina asiste a debates que pretenden dar respuesta a las estrategias de sostenibilidad, crecimiento y desarrollo de los países de la región, pero todas las estrategias representan la continuidad de la especialización en el modelo primario-exportador. En los países andinos se han desplegado dos variantes del extractivismo. Una, el de los países alineados al Consenso de Washington, que prevalece en Perú y Colombia, en donde las compañías privadas transnacionales participan de manera directa en la apropiación de la renta. Otra, tiene que ver con lo que algunos autores han llamado el neoextractivismo, refiriéndose a los países que han nacionalizado la renta (Ecuador y Bolivia) o la propia industria extractiva (Venezuela); no obstante, al mismo tiempo han profundizado su dependencia económica y política en relación con estas industrias (Azpur, 2011).

Al respecto, es fundamental señalar las continuidades de la apuesta neoextractivista de Ecuador, Bolivia y Venezuela. Si bien estos países han experimentado éxitos en la reducción de los niveles de pobreza, lo hacen como resultado del crecimiento económico y no a través de la redistribución de la riqueza. La nacionalización de la renta y la industria como tal no ha superado la dependencia de sus economías de la renta de los hidrocarburos y los minerales. Incluso se ha desarrollado una

nueva y riesgosa situación de dependencia de los regímenes políticos respecto de los ingresos que generan las industrias extractivas, en la medida en que estos recursos sirven para mantener ingresos constantes y financiar el incremento del gasto social que permite la estabilidad y la legitimidad de estos gobiernos (Petras, 2012). Tanto en Ecuador como en Bolivia, las grandes empresas mantienen el poder en las decisiones vinculadas a la gestión, la comercialización, la tecnología y la inversión en los campos que operan.

Tanto en los gobiernos llamados progresistas como en aquellos que siguen el Consenso de Washington comienza a manifestarse descontento, en intensidad y cantidad, con la apuesta por las industrias extractivas como motor de la economía. Esto se refleja en el incremento de los conflictos.

Actualmente, la sociedad tiene una mayor conciencia ambiental que ha dinamizado la opinión y la movilización de amplios segmentos de la sociedad. Pero los conflictos se producen también por los desplazamientos locales de población y de sus actividades, por la contaminación de fuentes de agua y tierras productivas, por la ampliación de concesiones que implica el despojo de pequeños campesinos y la propiedad comunal, y por la afectación de amplios segmentos de territorio indígena. En estos escenarios, las luchas por el agua han tomado relevancia y centralidad dentro de las plataformas de reivindicaciones aparecidas por las protestas contra la minería. El conflicto ha subrayado la importancia del agua como activo productivo para los pequeños campesinos y su resistencia frente a los procesos acelerados de descampesinización.

Se puede afirmar que la amplitud del problema extractivo repercute sobre el conjunto de la sociedad en la medida que limita la capacidad para reproducir su economía en función de sus propios intereses de financiamiento, energía y abastecimiento de su mercado interno, al mismo tiempo que afecta a comunidades locales que se encuentran inmersas en procesos estructuralmente nacionales como la migración campo ciudad, la profundización de la pobreza, el aumento del desempleo o la degradación de las condiciones ambientales dentro de cada país.

La resistencia social a las nuevas inversiones extractivas, los conflictos generados y la inestabilidad política que estos traen muestran la ausencia de una base social y política sólida para respaldar el desarrollo de la extracción y exportación de los commodities. Los movimientos sociales proponen como alternativa el apoyo a las economías campesinas, la mejora de las condiciones laborales y la orientación de la inversión pública hacia los micro, pequeños y medianos productores. Se puede prever que el fortalecimiento del tejido social y económico compuesto por la diversidad de actores de la economía permite a la par diversificar las fuentes de trabajo e ingreso en prevención de la concentración y acumulación excluyente.

La movilización social de amplios sectores rurales, sumada a un mayor conocimiento de la sociedad sobre las consecuencias de la explotación indiscriminada de los recursos naturales no renovables y el cuestionamiento de especialistas y líderes, están permitiendo abrir el debate de crítica al extractivismo y la dependencia que genera. Por lo demás, progresivamente se fortalecen condiciones para ir hacia escenarios y estrategias no extractivas de desarrollo.

Se puede sintetizar las siguientes condiciones:

- Cada vez hay mayores cuestionamientos a la calidad de las inversiones realizadas con los recursos obtenidos de las industrias extractivas. Estas inversiones suelen estar desvinculadas de planes y proyectos locales, al mismo tiempo que no se encuentran necesariamente orientados a generar dinámicas productivas que incorporen valor agregado.
- Existe una creciente preocupación por el presupuesto público alimentado por los ingresos obtenidos de las actividades extractivas. Se acentúa un debate sobre el destino de esos ingresos que deberían ser usados para superar las condiciones de reprimarización, extranjerización y concentración del aparato productivo, así como la transformación de la matriz energética.
- Los gobiernos locales subnacionales reivindican mayor participación de los ingresos de la actividad extractiva, particularmente de las ganancias extraordinarias. Al mismo tiempo exigen un mayor margen de competencias en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial dentro de sus circunscripciones.
- Los pueblos y comunidades indígenas y comunidades campesinas han planteado diversos mecanismos que buscan incorporar la parti-

cipación y el diálogo social, dentro de estos tiene relevancia la aplicación de la consulta previa, libre e informada respaldada por el Convenio 169 de la OIT que, en ciertos casos, ya se encuentra adherida a la legislación nacional.

- Se mantiene y profundiza la pobreza y la exclusión en las zonas donde se desarrollan las actividades mineras y petroleras, a pesar de que son las que aportan la mayor cantidad de renta pública generada por estas actividades.
- La creciente preocupación de amplios sectores de la sociedad por la degradación ambiental y los efectos del calentamiento global sobre los países de la región, así como la preocupación sobre los impactos negativos de la industria extractiva en el agua, la tierra, los bosques, el aire y la biodiversidad.

Finalmente, hay que subrayar que tanto las condiciones de distribución de la renta entre compañías y el Estado, la distribución de la renta entre sectores y niveles de gobiernos locales, y los esfuerzos adicionales del Estado en materia social y ambiental son todos temas relevantes, pero hasta el momento están siempre ubicados en el marco de la continuidad del modelo basado en la exportación agro-mineral.

Alternativas económicas al extractivismo

a. De la ISI al neoliberalismo y a las nuevas discusiones sobre el desarrollo económico

La primera gran alternativa de diversificación probada en Latinoamérica fue la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), aunque luego Prebisch insistiría en que su propuesta era de una industrialización con mayor equilibrio e incluyendo también la promoción de exportaciones industriales. La crisis de la deuda de los ochenta en Latinoamérica mató esa política y la reemplazó por el discurso y la política neoliberal. En el discurso neoliberal, “desarrollo” no es una palabra que tenga sentido, “intervención estatal” es algo que no debe hacerse y “políticas públicas” son las de privatización y liberalización. Como parte de ese discurso neoliberal, la responsabilidad de la crisis económica de los ochenta fue de las políticas de industrialización.

En América Latina, el peso del cambio en las condiciones externas, la salida de capitales y el encarecimiento del crédito global han sido señalados como factores centrales de la crisis (Ugarteche, 2007), y no tanto el modelo ISI. Para otros, en una postura cercana a esta pero un poco diferente, lo fundamental fueron las políticas económicas (Dancourt, 2009). Rodrik (2008) apuntala este punto de vista, aportando evidencia empírica que muestra cómo países asiáticos que tuvieron

políticas industrializadoras con una importancia del Estado para promoverlas, no detuvieron su crecimiento en los ochenta y lograron adecuarse a distintas condiciones externas girando hacia las exportaciones, lo que relaciona con mejores políticas económicas asociadas a condiciones institucionales.

La mayor respuesta intelectual para recuperar el discurso de desarrollo ha venido desde nuevos conceptos de desarrollo, como los de capacidades y libertades (Sen), felicidad (Layard) y el “buen vivir” (Constitución ecuatoriana), así como la recuperación de preocupaciones como la desigualdad y la exclusión y sus amplios efectos sociales, económicos y políticos.

Dentro de estas nuevas visiones del desarrollo, la consideración del ambiente y la necesidad de una relación equilibrada y armónica del ser humano con la naturaleza como un asunto central, ha dado lugar desde propuestas radicales como el “decrecimiento” (que sería aplicable a países desarrollados con abundancia material y difícilmente a países con mucha pobreza subsistente) hasta los más conocidos debates sobre el desarrollo sostenible y la “economía verde”, basados en la preocupación por futuras generaciones y por “bienes” como la biodiversidad, la belleza natural y los vínculos entre el hábitat y las formas de vida de los pueblos.

En este marco se cuentan también algunos casos en los que se han creado políticas públicas alternativas que renuncian a la explotación de petróleo y minerales. En Ecuador se impulsa la Iniciativa Yasuní que propone dejar bajo tierra 846 millones de barriles de petróleo,³ a cambio de que la comunidad internacional haga una contribución financiera de 3,600 millones de dólares (equivalente al 50% de los recursos que el país deja de percibir por no explotar los yacimientos petroleros). La posibilidad de éxito de este proyecto está condicionada por el apoyo de la comunidad internacional. Si no se reúnen las contribuciones financieras establecidas en las metas del gobierno de Ecuador, el Yasuní será explotado con toda seguridad. Desde el año 2010, Costa Rica ha renunciado indefinidamente a la posibilidad de la minería a gran escala, sin poner condiciones, como una medida de soberanía nacional respaldada por movimientos sociales que sostenía críticas contra la industria extractiva. Sin embargo, la presión fiscal, el agotamiento de los recursos naturales estratégicos y las prioridades del mercado internacional ponen en riesgo estas propuestas alternativas a la minería, el gas y el petróleo.

La desigualdad, la exclusión y la discriminación son temas también cuya importancia se ha reconsiderado. Además de la preocupación principista por la justicia social, diversas investigaciones han mostrado las consecuencias de largo plazo que estos problemas parecen tener sobre el crecimiento económico, la democracia, la estabilidad política y los conflictos internos, las inversiones, la salud y el bienestar en general.

Estas visiones que podríamos llamar más integrales y más sociales del desarrollo, se conjugan con lo que antes hemos llamado “nuevas críticas económicas al extractivismo”, conformando un paquete de posturas críticas, necesidades de cambio y propuestas alternativas al neoliberalismo y su hijo, el extractivismo en Latinoamérica.

b. Buscando mayor equidad en la distribución

Si bien se pueden encontrar explicaciones a la concentración de la riqueza en pocas empresas a partir de la concentración geográfica de la riqueza natural y de las grandes economías de escala en sus formas de explotación, esta base estructural de la concentración de la riqueza puede modificarse: a) cambiando esa misma estructura productiva con diversificación de industrias, pluralidad de formas de propiedad y democratización de la misma, y reducción de la heterogeneidad productiva, o b) tomando medidas para que los ingresos y beneficios de las industrias extractivas puedan distribuirse más ampliamente en la sociedad por tres medios principales: i) la propiedad accionaria de las empresas, ii) los impuestos, regalías y contribuciones pagados al Estado y la forma como este los distribuye geográfica y socialmente, y, finalmente, iii) los acuerdos para realizar transferencias u actividades de desarrollo social de las empresas, con diversos grados de voluntariedad o negociación, con las poblaciones y Estados en los que se ubican.

La discusión sobre los impuestos y las regalías se ha dado sobre todo en términos de justicia distributiva, de asegurar una retribución justa para

3 Esta medida evitaría la emisión de 407 millones de toneladas de CO2. <http://yasuni-itt.gob.ec>

el país. En ese sentido, están en el centro de los conflictos entre empresas y Estado, y ante el aumento de precios internacional las modificaciones en este aspecto han sido muy fuertes en Bolivia, Venezuela y Ecuador, pero también ha habido modificaciones menores en Perú y Chile. A nivel internacional, muchos países replantean las reglas de imposición fiscal, buscando una distribución de esa riqueza natural que beneficie más a sus países.

Entre las alternativas planteadas se cuentan las siguientes:

- Ampliar, aplicar y consolidar el impuesto a las ganancias extraordinarias e incrementar las regalías e impuestos pagados por las compañías privadas que explotan recursos petroleros, mineros y gasíferos.
- En la medida que los recursos petroleros y minerales son sectores estratégicos para las prioridades nacionales se propone que su explotación no debería ser en beneficio privilegiado de compañías extranjeras. Las ganancias obtenidas por la explotación de los recursos estratégicos no deberían ser menores para el Estado en relación con las empresas privadas.
- Establecer estrategias para aumentar la presión tributaria sobre otras áreas de la economía. Esto supone asumir la eliminación de las exoneraciones tributarias al gran capital y la construcción de un régimen tributario basado en el principio: el que más gana, más paga. Además supone temas sensibles de más largo aliento, como la formalización de la pequeña y mediana propiedad y la formación de una cultura tributaria en el conjunto de los agentes económicos.

Existe, por cierto, la complicación adicional en algunos países de convenios de estabilidad tributaria e incluso Tratados de Libre Comercio o Tratados de Inversiones que dificultan esta modificación. Este tema impositivo debe diferenciarse de los costos ambientales y sociales de las industrias extractivas, costos que deben tratarse con el principio de “el que contamina paga” (internalización de externalidades), así como considerando la necesidad de establecer incentivos para evitar los daños.

Existe además el tema de la eficiencia en los impuestos. Desde luego, un límite a las tasas impositivas debe ser la rentabilidad de las empresas. Sin embargo, uno de los problemas de las industrias extractivas es que la rentabilidad puede ser muy variada dependiendo de la calidad del recurso natural, y por eso mismo existe un riesgo en la exploración bastante alto. En este contexto la fijación óptima de impuestos no es fácil de establecer dados los altos riesgos de la exploración en hidrocarburos y minerales, y dada la variabilidad en cuanto a esos riesgos y potencialidades en distintas zonas (lo que plantea que una política homogénea puede no ser óptima y hasta puede generar condiciones propicias para la corrupción). Si la inversión en exploración es significativa, establecer impuestos solamente sobre la base de la rentabilidad observada *ex post*, sin considerar los riesgos de inversiones fallidas, puede desincentivar excesivamente la inversión. Las alternativas mejores parecen estar por el lado de la licitación competitiva de permisos de exploración-explotación, o por el lado de resolver desde el Estado la falla de información que busca resolver la exploración. Las licitaciones en buenas condiciones de competencia y asegurando que el máximo de

información sea público antes y después de las mismas, es propuesto por Stiglitz (2003).

Más allá de una justa distribución de esta riqueza natural, asegurando rentabilidades razonables a los inversionistas, la discusión es en qué medida el cambio de reglas de juego puede generar un clima poco favorable a las inversiones privadas en general, y si ese problema puede resolverse reemplazando esa inversión con inversión pública financiada con los mayores ingresos logrados de la renta natural. En esta discusión, sin embargo, no hay que olvidar que la riqueza de recursos naturales no renovables que no se extraiga ahora, queda como una reserva de riqueza para el futuro, por lo que problemas de desincentivo a la extracción no implican una menor producción en general, solamente una postergación de la misma.

Uno de los asuntos más resaltados al respecto de los impuestos y regalías y los desincentivos que implican, sobre todo desde las posturas neoliberales, es el problema de la declinación de las reservas al no haberse reinvertido en estos sectores. Sin embargo, es necesario establecer claramente que lo importante no es cuánto se mantiene y reproduce el modelo primario-exportador, sino más bien cuánto se puede promover inversiones que den mayor sostenibilidad al crecimiento económico. La discusión sobre las políticas para la diversificación económica y la producción de bienes más complejos y tecnológicamente avanzados, junto con la inversión en capital humano, resultan aquí fundamentales.

Una opción distinta a la de los impuestos y las regalías es la de la propiedad sobre las empresas extractivas. La propiedad pública de las empresas, en especial de las de hidrocarburos,

ha sido una de las formas preferidas por los Estados para redistribuir esa riqueza. En estos casos, la discusión ha girado en torno a los efectos negativos que ello puede tener respecto de la eficiencia de esas empresas (dados los grados de corrupción y clientelismo político existentes en los países latinoamericanos) y sobre la inversión (al afectarse los incentivos a la inversión privada y por el riesgo de que los gobiernos utilicen la renta petrolera o minera para otros fines, descuidando la inversión). Alternativas como los joint-ventures o diseños institucionales que buscan resolver estos problemas, como en Petrobras, son materia de discusión. En la minería, sin embargo, salvo la gran excepción continuada de Codelco en Chile, y anuncios aun con pocos avances en Venezuela y Bolivia, el cambio de propiedad no ha sido significativo en la región.

¿Impuestos y regalías, o propiedad total o parcialmente del Estado? La gran diferencia económica radica en que en el primer caso, impuestos y sobre todo regalías, estas pueden tener reglas propias y ser menos fluctuantes que las utilidades empresariales. La propiedad, parcial o total, de la empresa, hace que los ingresos para el fisco sigan estrictamente las utilidades empresariales. Por otro lado, sin embargo, la propiedad de los activos naturales y las empresas extractivas tiene implicancia sobre la posibilidad de apalancar financiamiento, y sobre la gestión de las empresas y la información de las mismas.

Así, tener la propiedad implica tener la gestión, y esto implica tener información y poder. Es un asunto eminentemente político. Por eso, el asunto no es solamente si la propiedad (o copropiedad) es pública o no, también las reglas de esa propiedad pública: cómo se nombran

a los miembros del directorio, qué niveles de autonomía tienen, qué transparencia de la información hay, qué espacios de participación ciudadana tiene.

Adicionalmente, las medidas de distribución no solamente tienen implicancias respecto de cuántos ingresos y acceso a bienes y servicios tienen distintos grupos de la sociedad, también está el asunto respecto de qué se distribuye (consumo o inversión, capital humano o capital físico o infraestructura), cómo y con qué incentivos hacia la población y los actores privados (subsidio puro y simple, transferencias condicionadas, cofinanciamiento de iniciativas empresariales, crédito) y a través de qué organismos y formas institucionales (gobierno central o subnacionales, con qué niveles de discrecionalidad y transparencia). La necesidad de promover un desarrollo sostenible implica necesariamente que un simple reparto de beneficios no es suficiente, sobre todo si hablamos de recursos naturales agotables. Las políticas de redistribución deben ir orientadas a beneficios sostenibles, y ello implica que esos recursos deben servir para promover nuevas actividades productivas que generen beneficios de ancha base, para lo cual el destino de las inversiones y los incentivos (al sector privado y a distintas instancias gubernamentales) implícitos en la forma como se entregan esos recursos son fundamentales.

Por ello, toda esta discusión sobre impuestos, propiedad y uso de los recursos provenientes de las industrias extractivas tiene un fuerte tinte político. Es ineludible una discusión sobre el Estado, su configuración, el régimen político y la distribución de los recursos. Cuestiones como la pereza fiscal, provocada por los ingresos “sin esfuerzo” que los gobiernos obtienen de las industrias extractivas, y la forma de transformar capital natural en otras

formas de capital que sean efectivamente productivas y rentables (económica y socialmente), son centrales al desarrollo económico. En un sentido más estrictamente referido al sistema político, la posible búsqueda, por quienes gobiernan esos países, de buscar un respaldo popular mediante la entrega a la población de esos recursos es clave, pero la acumulación de reservas internacionales y recursos fiscales que ha habido en varios países latinoamericanos con esas políticas muestra comportamientos contrapuestos a esa presunción.

c. Evitando fluctuaciones acentuadas: fondos y reservas internacionales

Frente a la variabilidad de los precios de los commodities y sus efectos adicionales sobre los flujos de capitales, así como la posibilidad del agotamiento de la riqueza natural, además de la opción evidente de la diversificación económica (que, por cierto, a este efecto incluye, con menor impacto, pero siempre con efectos positivos, la producción de una canasta de materias primas más amplia), hay otra alternativa que es financiera. Económicamente, la idea básica es que los ingresos por la venta de esos recursos naturales que obtiene el Estado (ya sea por propietario o por impuestos o regalías) sean invertidos en activos financieros internacionales, los que se guardarán y serán utilizados ya sea para suavizar las fluctuaciones económicas, ya sea para sustentar la economía tras el agotamiento de los recursos naturales.

Las alternativas institucionales son variadas, con ventajas y desventajas en cada esquema, dependiendo, a su vez, de los diseños y funcionamientos institucionales de la democracia —o la dictadura— en cada país. Chile es el país latinoamericano con más experiencia con un

fondo de estabilización, que funciona bastante exitosamente, pero tanto el diseño del fondo como su gestión probablemente están muy relacionados con el buen funcionamiento de la democracia chilena y un Estado históricamente fuerte e institucionalizado. En varios otros países latinoamericanos, la reciente ola de precios altos de commodities ha llevado a una fuerte acumulación de reservas internacionales y fondos públicos, aun cuando los recursos provenientes de las industrias extractivas no se encuentren institucionalmente separados del resto (se discuten, también, las ventajas y desventajas institucionales de una tal separación). Estos fondos, sin embargo, permitieron que países muy dependientes de materias primas, cuyos precios se derrumbaron en la crisis del 2008, como Venezuela o Ecuador, y en menor medida Bolivia (menor debido a que los contratos de gas tienen precio menos fluctuante dado su característica de largo plazo) no sufrieran consecuencias económicas mucho mayores.

Además, por cierto, la acumulación de activos financieros internacionales en épocas de “vacas gordas” implica que esos recursos no se introducen al país, de tal manera que no promueven la caída del tipo de cambio real que produce la enfermedad holandesa, constituyendo esa acumulación de activos internacionales la otra cara de la moneda de políticas de intervención cambiara esterilizada.

d. Modificando los marcos normativos e institucionales

Los marcos normativos de la región fueron reformados y adaptados durante el auge del período neoliberal con el propósito de lograr la desregularización de las normas para facili-

tar las actividades de exploración, explotación y comercialización de la industria extractiva controlada por empresas privadas transnacionales. Hoy es fundamental promocionar un giro de las normas hacia la mejora de la regulación ambiental y social, así como mejorar las condiciones tributarias y financieras a favor de los países de la región. Para ello, hay que garantizar una institucionalidad en la que los procedimientos ambientales y sociales sean independientes de agentes responsables de promover las inversiones, fortaleciendo al mismo tiempo el liderazgo y los recursos humanos y materiales de los organismos encargados de la regulación. En ese marco, se propone lo siguiente:

- Establecer marcos normativos que tengan como base los derechos colectivos y humanos por encima de las actividades económicas. Introducir el debate sobre los derechos de la naturaleza ya incorporados en la Constitución del Ecuador y la ley de Bolivia.
- Asegurar que las propuestas de legislación se realicen bajo condiciones de soberanía nacional e independencia de organismos internacionales de crédito y cooperación.
- Apegarse al Convenio 169 de la OIT sobre consulta previa, libre e informada, y establecer los procedimientos adecuados para garantizar el ejercicio de este derecho por parte de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.
- Garantizar que los gobiernos locales subnacionales participen mediante competencias en la gestión nacional del sector extractivo, incluyendo concesiones y contratos, así como en la planificación y ejecución para el desarrollo y ordenamiento territorial.

Reflexiones finales

A continuación ofrecemos cinco consideraciones que pueden brindarnos luces sobre cómo proceder para llevar a cabo un cambio en la estructura productiva.

a. Desde las industrias extractivas: compras locales y valor agregado a materias primas

Una de las medidas que se ha planteado para enfrentar los problemas económicos y abrir camino a nuevas estrategias de desarrollo económico toma como punto de partida las propias materias primas, en lo que se llamó los “eslabonamientos” hacia atrás y hacia adelante (Hirschman). Los eslabonamientos hacia atrás se refieren a las compras de insumos, bienes de capital y servicios que las industrias extractivas realizan a las empresas nacionales. Los eslabonamientos hacia adelante son las industrias que, a partir de utilizar principalmente las materias primas de las industrias extractivas, producen bienes industriales de mayor elaboración.

Una primera discusión sobre estos dos planteamientos es su viabilidad y la importancia que pueden adquirir. Respecto a lo primero, 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. Dada la incierta persistencia de las industrias extractivas en el tiempo, su carácter global y el hecho de que se trata de tecnologías intensivas en capital con grandes economías de escala para producir bienes de muy alto costo, ha resultado difícil lograr un asentamiento nacional de aquellas industrias tecnológicamente importantes. En efecto, los avances registrados en los países desarrollados a este respecto son bastante limitados.

En cuanto a los eslabonamientos hacia adelante, en la minería, una vez pasada la etapa de la refinación (ver gráfico 2), la mayor parte de productos industriales incluyen una variedad de materias primas, insumos, servicios y procesos de elaboración que hacen también que la propuesta de industrialización avance con mucha dificultad. Un carro sería el ejemplo extremo. Además, usualmente las materias primas son una parte muy pequeña del costo total, por lo que el ahorro por el transporte es mínimo. Hay excepciones, como el

alambrón de cobre o las acerías, o la petroquímica, difícilmente generalizables.

Una segunda discusión es, por cierto, si esto realmente significa una alternativa diferente a la extractivista, o profundiza la dependencia de las extractivas. Una vez instalada una industria petroquímica que cuesta varios billones de dólares, la presión por producir las materias primas para su funcionamiento, así como su importancia en la balanza de pagos y la economía, crecen, no disminuyen, si bien es cierto que productos más elaborados pueden significar más tecnología, más empleo (usualmente poco), más productividad e incluso precios menos fluctuantes.

b. Diversificación económica

Si ya está clara la conveniencia de la diversificación productiva, menos claras están las políticas para lograrlo. Se pueden aplicar políticas generales, como la defensa de un tipo de cambio real (v.g.: China, Perú) que beneficia a todos los transables y en especial los productos industriales, o se pueden aplicar políticas públicas orientadas a promover nuevas actividades económicas específicas mediante créditos, subsidios, asistencia tecnológica o comercial u otras vías (Rodrik, 2007). Rodrik insiste en que antes que las medidas específicas, lo más importante son las políticas generales (apoyar pero con incentivos, aceptar que habrá pérdidas pero saber cuándo retirar el subsidio, etc.) y los arreglos institucionales (“ni tan cerca” de las empresas privadas “que quemem” imponiendo intereses particulares a intereses públicos, “ni tan lejos que se congele” una política ineficaz). Ejemplos como el de ProChile o el del BNDES brasileño son algunos de los más relevantes en Latinoamérica.

En Latinoamérica también se discute si esa diversificación debe priorizar productos industriales hechos en masa al estilo fordiano. En ese sentido, Asia y China parecen llevarnos clara ventaja, pues tienen, además, una masa laboral disponible enorme y economías de escala dado el tamaño de sus mercados internos que, precisamente por eso, usan dicho estilo como base —claramente en el caso de los carros y las motos en esos dos países—. En cambio, en Latinoamérica tendríamos más ventajas de aprovechar nuestra biodiversidad con actividades que van desde el turismo hasta las oportunidades de productos medicinales y de cuidado personal, como, por ejemplo, la propuesta de Carlota Pérez (2010) de industria de procesos, con productos diversificados y personalizados utilizando la nueva revolución tecnológica de las TIC.

En esa perspectiva, el reto es sustentar, incrementar y diversificar las exportaciones, procurando el más alto valor agregado sobre la base de un nuevo posicionamiento en el mercado mundial, que ayude a disminuir la volatilidad de ingresos producida por la especialización hacia mercados específicos. Esto implica aprovechar nuestra biodiversidad de manera sustentable e incorporar valor agregado a la industria de la región. La diversificación de la oferta exportable no será suficiente si los países de la región no logran insertarse de manera diferente en el mercado mundial, esto es, diversificando sus socios comerciales y cambiando los términos de intercambio.

Cruzando ambas discusiones, el Ministerio de la Producción del Perú (PRODUCE, 2011) propone una combinación de diversificación hacia “lo fácil y cerca” (industrias parecidas o vinculadas a otras

en el sentido de Hausmann ya existentes y en las cuales se puede entrar con menos esfuerzo y riesgo) y hacia “lo difícil” (industrias lejanas, poco vinculadas, pero cuyo potencial posterior de promover la diversificación es mucho mayor), planteando que lo primero debe tener más importancia. En el Perú, se puede pensar por ejemplo que la diversificación hacia “lo fácil y cerca” viene funcionando con éxito en la agroexportación, con nuevos productos entrando a la canasta exportadora, incluyendo productos orgánicos y premium de antiguas exportaciones como café y cacao, apoyadas por un tipo de cambio defendido de su apreciación y con leyes sectoriales muy favorables (menor contribución de seguridad social y exoneraciones tributarias); al mismo tiempo se plantea la alternativa de un polo petroquímico con base en el gas.

Una discusión adicional es si el cambio debe provenir exclusivamente de grandes empresas, sobre todo con inversión extranjera, o si es posible un aumento de la productividad media desde las medianas y pequeñas empresas o de nuevos emprendedores, como parece ser el caso de Natura en Brasil o del ecoturismo. La diversificación a partir de una diversidad biológica, geográfica y cultural parece apoyar la idea de pocas economías de escala y, por tanto, de mayor espacio para empresas medianas y pequeñas, lo que, a su vez, como vimos, puede asociarse a un crecimiento de más ancha base y mejor distribución de ingreso.

c. Ciencia y tecnología

El desarrollo de la ciencia y tecnología y, en especial, las políticas de investigación y desarrollo, debe ser considerado parte de las políticas de diversificación productiva. La relación entre po-

líticas industriales y políticas tecnológicas es de doble vía: políticas industriales favorecen que lleguen al país nuevas actividades con nuevas tecnologías, pero a su vez la adaptación e innovación tecnológica genera condiciones para que nuevas actividades económicas se establezcan en el país.

La segunda vía, la de la innovación tecnológica, es más costosa y riesgosa que la adopción y adaptación de tecnologías. Sin embargo, algunas de las oportunidades más interesantes en Latinoamérica están vinculadas a una biodiversidad y a condiciones geográficas y culturales únicas, oportunidades que solo podrán ser aprovechadas a partir de una generación propia de conocimientos y tecnologías.

En este caso, sin embargo, surgen también problemas similares a los de las políticas industriales: ¿a quiénes y cuánto apoyar? Una mayor inversión latinoamericana en ciencia y tecnología es necesaria, así como es necesario que haya mecanismos institucionales para que esas inversiones, sobre todo desde el Estado, sean viables social y económicamente, para lo cual hay que promover sistemas de interrelación entre el Estado, las empresas y las universidades y centros de investigación.

d. Infraestructura y capital humano

La inversión en infraestructura y capital humano puede y debe ser parte de las políticas que reemplazan capital natural por otras inversiones, pero, al mismo tiempo, debe pensarse dentro de una estrategia de diversificación productiva.

Si bien infraestructura y educación son consideradas como condiciones generales que promue-

ven el crecimiento económico, hay que tomar en cuenta que tienen también especificidades. Es claro que determinadas carreteras promueven más extracción forestal y circulación de materias primas, más que otra cosa, aunque eso también dependerá de qué otras políticas complementarias, tanto de regulación de algunas actividades como de promoción de otras, se tomen. En la educación, también existe una vinculación entre los tipos y niveles de educación que se favorecen y las condiciones de diversificación productiva, ya que cualquier nueva actividad económica requiere habilidades específicas.

e. La producción de los pobres

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 porque también 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. A nivel internacional, Jeffrey Sachs (2006) ha insistido en este enfoque, proponiendo, por ejemplo, agua segura y mosquiteros impregnados frente a la malaria. Para los países andinos, se trata de tecnologías que son aplicables sin mayor cambio a las condiciones rurales de amplias zonas de la sierra 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 costo. Hay otras alternativas institucionales para productores más vinculado al mercado, como concursos de mini proyectos 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 mencionado, con financiamiento de la cooperación internacional). La agricultura de contrato es una posibilidad adicional en este sentido en algunas regiones y para algunos productos, que ha avanzado sobre todo en productos orgánicos y de “comercio justo”.

La idea importante del reemplazo del capital natural por otros tipos de capital, como base para la sostenibilidad del crecimiento, puede asociarse a una mejor distribución de los ingresos. Si se logra que el país obtenga una mayor proporción de la renta natural, esta puede invertirse de distintas maneras, una de ellas es en diversificación productiva “por arriba” (subsidios a la agroexportación, polo petroquímico) y otra es “por abajo” (campesinos con agronegocios sostenibles, nuevos emprendedores), e incluso puede haber una opción de conexión entre am-

bos mediante alternativas como la “agricultura de contrato”.

Debido a que la industria extractiva es intensiva en uso de capital, su capacidad para generar empleo directo es reducida. La experiencia muestra que tampoco genera empleo local, debido a que este tipo de industria demanda fundamentalmente empleo calificado que no existe en los entornos rurales donde suelen erradicarse las operaciones. Esta tendencia no va a cambiar.

El empleo indirecto generado tiene mayor relevancia en tanto estas industrias demandan un gran volumen de servicios. Sin embargo, estos empleos suelen estar ofertados por las capitales y centros urbanos. Por esta razón no afectan el empleo de las localidades que soportan la actividad extractiva. Al contrario, los servicios demandados por la industria extractiva suelen entrar en competencia con la capacidad de las comunidades locales para satisfacer sus propias necesidades de servicios básicos como luz, agua, telefonía, etc.

Al respecto, es necesario enfrentar los siguientes desafíos:

- Garantizar que los entornos rurales donde se ubican las actividades extractivas no sean perjudicados por la presión que ejercen las empresas sobre los bienes y servicios ofertados desde las capitales económicas ubicadas en espacio urbanos.
- Establecer y mejorar los encadenamientos productivos de las actividades extractivas generando capacidades locales para ofertar bienes y servicios, a la vez que se exploran

actividades que den mayor valor agregado a la producción.

- Fortalecer la economía campesina y diversificar en general las fuentes de empleo en torno a actividades económicas orientadas al consumo interno y otras con capacidad de exportación.
- Mejorar la distribución de la renta y calidad de las inversiones que con ella se realiza. La inversión de la renta debe fortalecer la economía de los actores de la pequeña propiedad y de las formas de organización económica popular, como las economías campesinas, economías mixtas, cooperativas, asociaciones, economía comunitaria y familiar. El correlato de la diversificación económica debe ser la diversificación de actores con mejores condiciones de poder para la incidencia política.

Sea el final la oportunidad para resaltar la conexión entre inversiones productivas e inversión social. Una visión de la diversificación productiva, sobre todo desde los pobres, no puede soslayar que para el éxito de esta se requiere educación para mejorar el capital humano de los pobres, y redes de protección social en salud y frente a otros riesgos, que eviten que, por shocks externos, las inversiones y esfuerzos de los pobres se pierdan, y que incluso estos, ante tal eventualidad, reaccionen muy conservadoramente ante iniciativas públicas de promover el cambio tecnológico y la mejora de su productividad. Es probable que parte de las inversiones en educación terminen con los jóvenes migrando a otros países, pero, al final de cuentas, esa es también una opción de diversificación y mejora de la productividad.



RED LATINOAMERICANA SOBRE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

León de la Fuente 110, Magdalena. Lima – Perú.

Tel. 613 8313 / Telefax. 613 8315

rlie@desco.org.pe

www.redextractivas.org



Organizaciones integrantes de RLIE:



Colaboradores:

