

América Latina y su extractivismo: Desafíos para un desarrollo sustentable e incluyente

por **Juan Carlos Moreno-Brid** | Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
mbrid@economia.unam.mx

Alicia Puyana Mutis | FLACSO-México

Stefanie Garry | United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

No enfrentamos nuevos problemas, sino viejos problemas que se han vuelto muy severos.

—Raul Prebisch, “Biosfera y desarrollo” (1980)

Al momento de la erupción de la pandemia, la economía de América Latina se encontraba en una senda de desaceleración en su ritmo de crecimiento ya de larga data. Las tasas anuales medias de alza del PIB real cercanas al 6 por ciento de las décadas de 1960 y 1970 no se han vuelto a ver de manera persistente. Lo más parecido fue el *boom* que registró la región en unos años de la primera década del siglo XXI (2003–2008) gracias a la escalada de precios de materias primas de exportación empujada por la demanda de China e India. Duró poco ese sueño de prosperidad que favoreció mucho a las economías extractivas, y desembocó en la pesadilla del 2009 con la crisis financiera internacional, originada en los mercados hipotecarios de alto riesgo (*subprime*) de Estados Unidos. La recuperación en la región fue rápida. En 2010, su actividad y empleo habían repuntado, pero el impulso no logró consolidarse. En los años siguientes se ratificó la vieja tendencia a la desaceleración. En 2020 el mundo se cimbró con la pandemia del COVID-19.

Urge entonces explorar qué tanto ha avanzado América Latina e identificar las restricciones principales que enfrenta en su larga búsqueda de un desarrollo robusto y sustentable, para el diseño

de lo que será la dinámica económica en la nueva normalidad que algún día comience, digamos, postpandemia. Ello obliga a reflexionar sobre las causas que condujeron a la crisis del COVID-19 y el por qué de sus graves impactos en el bienestar de las poblaciones latinoamericanas y en la dinámica de su actividad productiva y empleo.

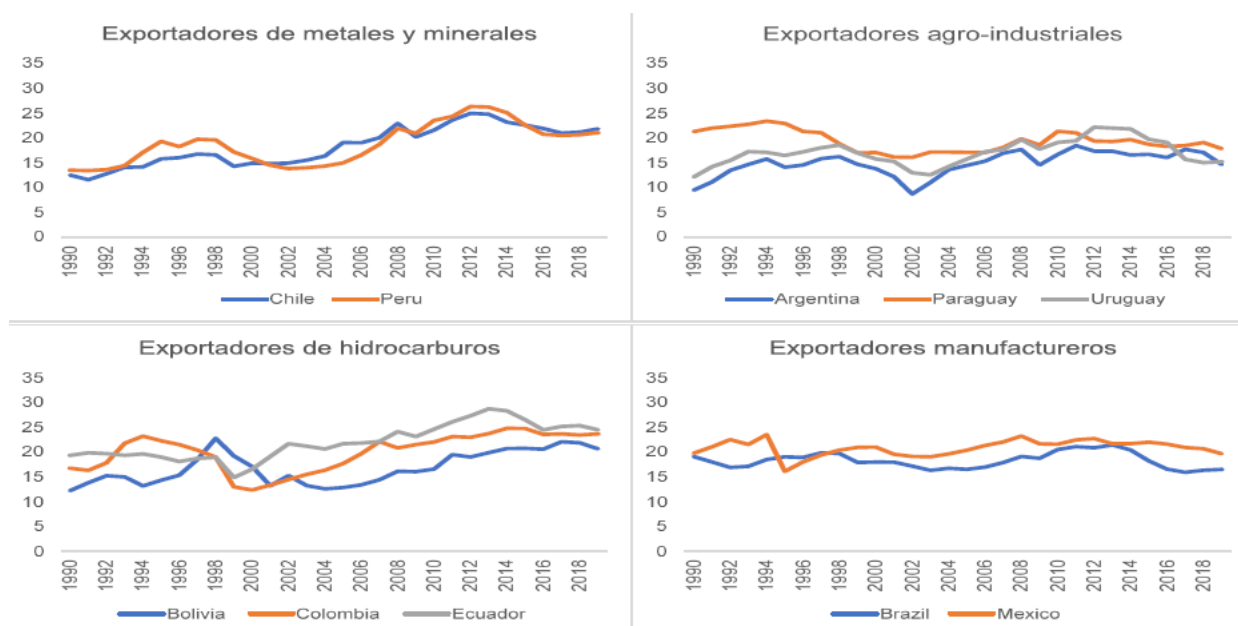
Desde los años ochenta del siglo XX, algunos gobiernos de la región con base en transferencias monetarias y programas sociales lograron aliviar parcialmente la pobreza, a pesar del escaso dinamismo e insuficiente generación de empleos decentes (OIT). Empero porcentajes elevados de la población en cada uno de los países de la región permaneció sumida en la pobreza, con vastos contingentes en la precariedad extrema. La desigualdad, si bien se redujo en algunos países, siguió siendo tan elevada que América Latina continuó como la región más desigual del mundo.

El balance para fines del 2019 era de una región entrampada en un lento crecimiento económico y agudas desigualdades, con cada vez más dificultades en su combate contra la pobreza. Las fallas y desigualdades lacerantes de la pauta de desarrollo de la región fueron evidenciadas y agudizadas por la pandemia. Sus repercusiones económicas y sociales borrarón en pocos meses del 2020 muchos de los avances logrados en los diez o quince años anteriores en abatir la incidencia de la pobreza (CEPAL, 2021).

Este diagnóstico, con matices, es común para todas las economías latinoamericanas, extractivas o no, si bien las dificultades, estrategias y políticas para salir de esta situación no necesariamente son iguales para ambos grupos. De hecho, no es exagerado sostener que con muy contadas excepciones todas las economías de la región son en mayor o menor medida fuertemente extractivas, con una pauta de desarrollo basada en cierta medida en la explotación no sustentable de sus recursos naturales. En algunas, este carácter extractivista marca indeleblemente su estructura exportadora. En otras, más bien este rasgo se nota en industrias específicas como las ligadas a la energía, al transporte o a sus sistemas agropecuarios y alimentarios.

Es importante entonces señalar algunos contrastes al interior de la región, con base en la clasificación usual por orientación exportadora. Así pues, como muestra el Gráfico 1, desde los años sesenta del siglo pasado hasta 2020, entre las economías del continente solamente Perú y Chile (exportadores de minerales y metales) junto con Uruguay (exportador agropecuario) lograron revertir un poco su rezago frente a los Estados Unidos en términos de PIB real per cápita. Los tres, sin embargo, perdieron terreno en este empeño desde 2016.

Gráfico 1. Países seleccionados de América Latina por orientación exportadora: PIB per cápita como proporción del de EUA, 1990–2020 (porcentajes). International Monetary Fund (FMI), World Economic Outlook (WEO), abril 2021. Los datos de 2020 se basan en estimados del FMI, excepto para México. Otros datos estimados son los de Bolivia desde 2017, Perú desde 2018 y Uruguay desde 2015.



Las demás economías del continente no tuvieron esa suerte. Los exportadores de hidrocarburos —Venezuela es un caso alarmante— Colombia, Ecuador y Bolivia no registraron avance alguno en su proceso de *catch-up* con EUA. Los exportadores de manufacturas, Brasil y México, experimentaron un retroceso, cerraron este largo período con una brecha mayor que la inicial en PIB per cápita. Argentina y Paraguay —

exportadores agroindustriales— en este ámbito y en un contexto de agudas fluctuaciones no vieron avance.

Además de impactos de corto plazo, la pandemia pega en las perspectivas de mediano y largo plazo del desarrollo. Es claro que mina su potencial de expansión económica al deprimir el clima de negocios y colapsar la inversión privada.

También, al afectar las finanzas públicas, induce recortes de la inversión pública, deteriorando la infraestructura. Este efecto de la pandemia cobra particular relevancia en las economías extractivas en tanto que, con el boom de *commodities*, no lograron que se tradujera o acompañara de un fortalecimiento de la inversión hacia una transformación productiva requerida para alejarse

de la reprimarización del aparato exportador y productivo. Por el contrario, en muchas de ellas, la evolución de los términos de intercambio¹ en tándem con apreciaciones reales del tipo de cambio y con la ausencia de una política de desarrollo productivo, empujaron hacia una prematura desindustrialización.

Cuadro 1. Formación bruta de capital, países seleccionados de América Latina, 1990–2019 (Proporción del PIB real, en porcentajes). Elaboración propia con base en datos oficiales de CEPAL.

	1990s	2000–2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Latin America	18.6	18.2	19.9	21	21.7	22	22	21.3	20	18.7	18.1	18.3	18.2
Exporters of Metals and Minerals:													
Chile	14.4	17.5	20.2	21.6	23.6	24.9	24.8	23.1	22.6	21.9	21	21.1	21.8
Peru	16.6	16	20.9	23.5	24.3	26.3	26.2	25.1	22.5	20.7	20.5	20.6	21
Exporters of Agro-Industrial Products:													
Argentina	13.9	13.7	14.5	16.6	18.4	17.3	17.3	16.5	16.7	16	17.7	17.1	14.6
Paraguay	21.3	17.3	18.6	21.3	21	19.3	19.2	19.6	18.7	18.3	18.4	19.1	17.8
Uruguay	16.3	15.6	17.7	19.1	19.4	22.1	22	21.8	19.7	19.1	15.7	15	15.2
Exporters of Hydrocarbons:													
Bolivia	16	14.2	16.1	16.6	19.5	19	19.9	20.7	20.7	20.6	22.1	21.9	20.7
Colombia	19.2	16.9	21.5	22	23.1	23	23.7	24.8	24.8	23.6	23.7	23.4	23.7
Ecuador	18.7	21	23.1	24.6	26.1	27.3	28.7	28.3	26.5	24.5	25.2	25.3	24.5
Major Manufacturing Exporters:													
Brazil	18.5	17.4	18.7	20.5	21.1	20.9	21.4	20.4	18.2	16.6	15.9	16.3	16.5
Mexico	20.3	20.6	21.7	21.6	22.5	22.7	21.7	21.7	22	21.6	20.9	20.7	19.7

Source: ECLAC based on official national sources.

Como muestra el Cuadro 1, la inversión en general venía perdiendo peso en el PIB y con ello también vio debilitarse su aporte al crecimiento económico de largo plazo. Desde el 2015, el cociente de inversión a PIB es inferior al 20 por ciento. Se reduce desde entonces, lejos de acercarse al 25 por ciento generalmente considerado como indispensable para cimentar una tasa de expansión persistente de 5 por ciento del PIB real. Hay fuertes disparidades en las magnitudes de los cocientes de inversión; reflejo en parte de la orientación exportadora. Los exportadores de metales y minerales, así como los de hidrocarburos, reportan cocientes por encima del 20 por ciento. Los agroindustriales registran varios puntos por debajo, y los de manufacturas hasta cierto punto también; sobre todo Brasil.

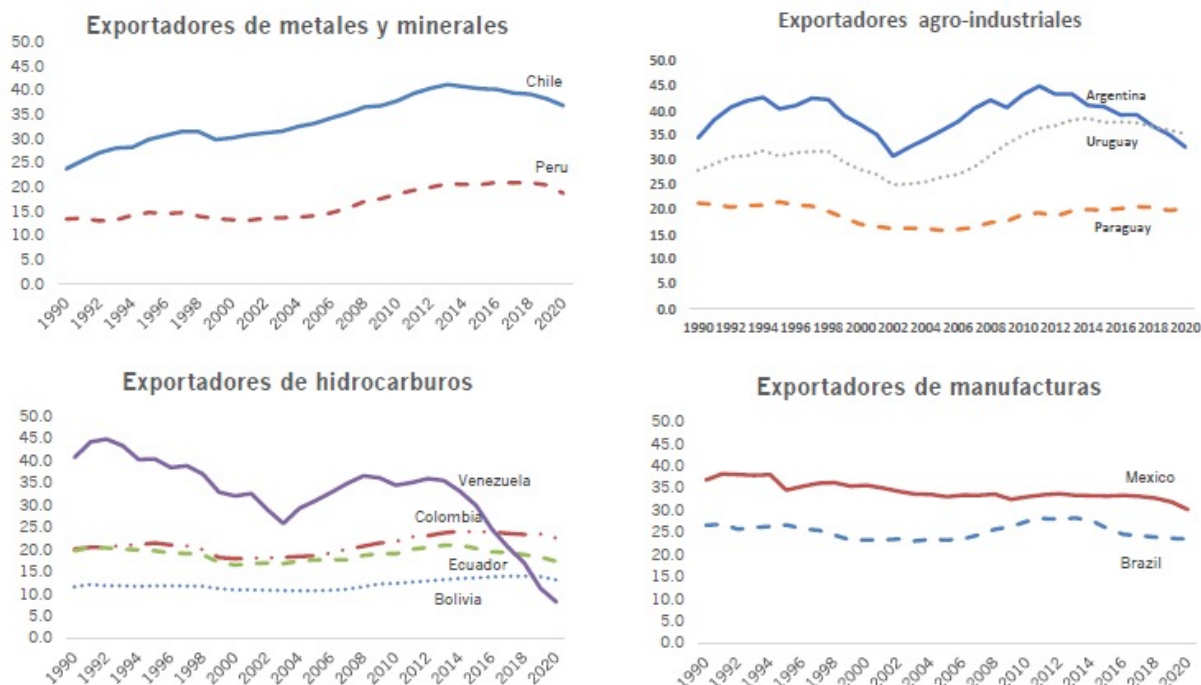
En cuanto a tendencias recientes, solamente Bolivia y Colombia (exportadores de hidrocarburos) lograron mantener el peso de la inversión en el PIB desde 2015. Si bien Ecuador es la economía que mejores cifras de inversión muestra, también experimentó una caída de su cociente en casi cinco puntos porcentuales frente a su registro máximo en 2013. Por otra parte, si nos enfocamos en las tendencias anteriores, se observa que entre la década de 1990 y el 2014 en todas las economías hay cierta alza —no muy significativa— del cociente de inversión. Esta se dio con fuerza en los exportadores de metales y minerales, y los de hidrocarburos. En países exportadores de manufacturas el alza fue menos considerable.

¹ Los términos de intercambio miden qué tanto suben los precios de los bienes que exporta un país en relación con los precios de los bienes que importa; todo ello expresado en una moneda común.

Recordemos que, en este lapso completo, los países exportadores de minerales y metales fueron los únicos en los que se concretó cierta convergencia hacia el nivel del PIB per cápita de

Estados Unidos, prometida por los economistas de corte ortodoxo. Es el caso destacado de Chile, Perú, Argentina y Uruguay (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. PIB per cápita como proporción del de EUA, países seleccionados de América Latina, 1990–2020 (%). International Monetary Fund (FMI), World Economic Outlook (WEO), abril 2021. Los datos de 2020 se basan en estimados del FMI, excepto para México. Otros datos estimados son los de Bolivia desde 2017, Perú desde 2018 y Uruguay desde 2015.



Otro rasgo clave de las economías latinoamericanas, prepandemia —y agudizado por ésta— son las fragilidades e insuficiencias en materia fiscal. La carga tributaria efectiva, la cobrada y pagada, es baja en casi todos los países aunque con diferencias, y sus impactos en la distribución del ingreso son muy limitados, casi nulos.² El índice Gini correspondiente a la distribución del ingreso en la vasta mayoría de las naciones de la región, calculado con los datos tanto antes como después de impuestos y transferencias es muy similar.³

Esta debilidad fiscal tiene una vuelta de tuerca adicional en las economías extractivas porque los recursos naturales y minerales son, si no la más importante, una fuente de ingresos fiscales vital para las finanzas públicas. Tal dependencia las vuelve sumamente vulnerables a las fluctuaciones de precios de *commodities* en los mercados mundiales. Como bien muestra el Cuadro 2, las trayectorias de los términos de intercambio pueden ser muy diferentes para las economías de la región, dependiendo de su especialización exportadora.

² Las diferencias en la recaudación —como proporción del PIB— en las economías extractivas de los países dependen tanto de los montos de extracción como de los diferentes regímenes fiscales y éstos, en parte, de la economía política nacional y en relación con el capital extranjero en las ramas extractivas. Para un análisis a fondo de estas diferencias sugerimos consultar la publicación anual de CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*.

³ CEPAL, *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*, Santiago, marzo de 2015.

**Cuadro 2. Términos de intercambio, países seleccionados de América Latina, 1990–2019 (2010 = 100.0).
Elaboraciones propias de los autores con base en datos de CEPAL.**

	1990	1995	2000	2008	2009	2019
América Latina	67.7	70.9	76.5	97.4	90.1	91.1
América del Sur	52.3	59.5	64.5	93.5	87.5	92.0
Países exportadores de productos mineros	49.5	55.1	50.1	81.2	82.4	93.8
Países exportadores de productos hidrocarburos	39.4	34.3	53.2	109.4	87.8	82.6
Centroamérica, Haití y República Dominicana	109.3	123.9	115.8	94.7	102.0	91.5
Exportadores de productos agroindustriales	74.2	77.1	73.3	96.3	97.5	103.6

De acuerdo a cifras de la CEPAL a mediados de la década de 2010, (circa 2015), la proporción de los ingresos fiscales provenientes directamente de la explotación de recursos naturales en las economías extractivas y las otras iba de un máximo de 14.2 por ciento del PIB en Bolivia, a 12 por ciento en Venezuela y Ecuador, seguidas de México con 8 por ciento, Colombia con 5.1 por ciento, y ya en menor medida por Perú, Brasil y Chile con registros entre el 2 por ciento y el 3 por ciento así como Argentina con 1.8 por ciento (CEPALStat, consulta en línea).

El COVID-19 ha puesto dramáticamente a la región y al mundo el reto vital —en el sentido estricto de esta palabra— de reorientar a la brevedad su agenda de desarrollo para el largo plazo. La región deberá desde redefinir sus objetivos prioritarios de desarrollo hasta rediseñar su instrumental completo de políticas públicas para conseguirlos. Sin contar la esfera política, la CEPAL ha subrayado una reflexión para todas sus economías —independientemente del grado de su orientación extractivista— que cubre cuando menos tres dimensiones: económica, social y ambiental.

En lo económico, a América Latina —y quizá más sus economías extractivistas— le urge incrementar sustancialmente la inversión privada y pública; sobre todo en innovación y en capital fijo. Esta inversión es requisito indispensable para transformar su estructura productiva y densificar sus encadenamientos mercantiles hacia atrás y hacia adelante y, por ende, elevar el multiplicador “keynesiano” del producto. Este proceso de formación de capital fijo debe proponerse —en combinación con una política

industrial— disminuir la elasticidad ingreso de las importaciones relativa a la de las exportaciones, lo que aliviaría la restricción de balanza de pagos sobre el crecimiento. Es decir, a mayores exportaciones debería haber correspondido una mayor inversión de capital fijo y no solamente mayores importaciones. A la vez, la inversión tendría que orientarse a desplazar el centro de ventajas competitivas —los bajos costos laborales y la destrucción de los recursos naturales— hacia la innovación y el empleo digno. Esto se liga con la segunda dimensión, la social.

Dada la vasta pobreza y precarización laboral, informalidad y subempleo, la región necesita acelerar el crecimiento en actividades con rendimientos crecientes a escala. En una llamada especial a las economías extractivas, la manufactura debe convertirse en motor robusto de generación de empleo. Y se trae a colación la ausencia de un sistema de protección social universal incluyendo garantizar acceso al agua y sanidad; fallas e injusticias de nuestra pauta de desarrollo excluyente y desigual. Atenderlas pasa sin excusa alguna por cimentar una reforma fiscal que ensanche los ingresos públicos, disminuya su dependencia de recursos naturales y potencie su impacto sobre la desigualdad. Tal reforma, también ligada a la dimensión económica arriba analizada, debe garantizar la ampliación y modernización de infraestructura y eficiencia en el gasto público, quizá bajo la supervisión y guía de un Consejo Fiscal dependiente del Legislativo. La tercera dimensión es la ambiental. En las condiciones de urgencia climática de 2021, si la región busca cumplir sus compromisos internacionales y con generaciones futuras, debe dedicar recursos reales, financieros y capital

político, todo lo que sea necesario, para rediseñar su pauta de desarrollo y hacerla compatible con una baja mayúscula de su huella de carbono.

Las tres dimensiones son crucialmente interdependientes. O se avanza en cada una de ellas, o no se avanza en ninguna. Descuidar lo ambiental no es opción. Seguir sin atender la desigualdad y la pobreza en aras de un futuro efecto de *trickle down*, de derrama, es quimera temeraria que arriesga incendiar inestabilidad política y social. Predicar por el cero-crecimiento, *de-growth*, es irresponsable en una región en que se carece de una red de mínima protección social, abundan los empleos precarios, informales de baja productividad y remuneración.

Al respecto de las dimensiones anteriores, la pandemia trajo evidencia contundente de que las agendas tradicionales de primero crecer, luego distribuir y después cuidar el ambiente son criminalmente irresponsables e ineficientes. Conciliar las tres dimensiones en una nueva agenda se pone más cuesta arriba para las economías extractivas, pues su motor tradicional —y en muchas el único— tiene fuertes externalidades negativas en lo ambiental. Asimismo, sus multiplicadores de empleo y producto son más bajos por los débiles encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de sus industrias extractivas y mineras. En gran medida su giro hacia un desarrollo distinto depende de la economía política, de la fuerza de la hacienda pública para captar las rentas extraordinarias de *booms* de *commodities*, y redistribuirlas para cimentar una nueva pauta de desarrollo no extractivista; nada fácil políticamente.

La política macro también tiene que revisarse con varios fines. Los instrumentos monetarios y fiscales deben estar coordinados tanto para que la inflación se mantenga estable como para que la deuda pública, como proporción del PIB, mantenga una trayectoria sostenible. Así mismo, el empleo y la actividad productiva no deben estar alejados de sus niveles de pleno uso. En este proceso, la salud de las finanzas públicas —sin

descuidar la senda del déficit presupuestal— debe conmensurarse desde una perspectiva holística. Ésta es una perspectiva que valore el grado en que los ingresos, gastos y forma de financiamiento del sector público apuntan a construir una plataforma de elevado crecimiento, con igualdad y sustentabilidad fiscal.

Poner en marcha esta agenda, más allá de la pandemia, es en última instancia un desafío político nacional y regional. La parte técnica de las políticas públicas es importante sin duda, pero la crucial es la reconfiguración del Contrato Social. Sin éste elemento, la agenda de desarrollo postpandemia sería igual a la de antes. Estará condenada igualmente al fracaso. La tarea política se vuelve un poco más ardua en las economías extractivas. Su entramado de poder económico y político en torno al cómo y al quién se apropia de la renta y a en qué medida se distribuye ésta para remover o no las barreras al desarrollo puede ser motivo de violento conflicto.

En los colapsos, la crisis fiscal y de balanza de pagos subsecuente puede explotar en una ríspida disputa para decidir ¿qué grupos pagan qué costos? La disputa puede desembocar en una fractura económica, social y política épica. En las bonanzas cobra una dimensión, en todo caso, grata. Se trata de procurar la distribución más equitativa de un excedente generado por un “maná del cielo”: ¿Se nacionaliza su fuente de origen, se gravan más sus utilidades, se expropia la renta total o parcialmente? ¿Qué destino se da a estos ingresos fiscales? ¿Cómo capturar las rentas sin desincentivar las exportaciones? ¿Cuál es el pacto político que, por una parte, aliente la inversión y la producción sustentable y, por otra, incremente el ingreso fiscal?⁴

Atender las dimensiones identificadas es quizá de mayor dificultad y pertinencia en lo ambiental en las economías extractivas. Su dinámica inercial en lo económico y los pesos y contrapesos de poder deben internalizar que la vieja senda no da más; que la gestión de desechos tóxicos de las minas en el agua, tierra y aire debe ser ambientalmente sustentable; que la deforestación y la pérdida

⁴ James Otto, “Resource-Rich Countries Need to Get Their Mining Tax Systems Right”, *Financial Times*, 2 de agosto de 2021.

de biodiversidad relevantes tiene externalidades negativas de largo plazo que más que compensan los beneficios de entrada de divisas y rentas extraordinarias de corto plazo derivadas de un modo de desarrollo depredador al medio ambiente y recursos naturales.

El desarrollo sostenible requiere minimizar los pasivos ambientales. En esto el tema institucional es crucial para construir estructuras y procesos de regulación efectiva con base en la normativa internacional del sector extractivo, con respeto al marco de derechos humanos y con un compromiso por la sostenibilidad ambiental con rendición de cuentas y responsabilidades legalmente vinculantes de todos los actores involucrados. Ello exige mecanismos de seguimiento y fiscalización con información oportuna relevante y confiable. Una alternativa que cobra fuerza con la catástrofe climática es la llamada economía circular. Ésta propone concebir la dinámica de crecimiento económico como un ciclo de producción, distribución y consumo sostenible; todo ello con una política industrial que incorpore las modernas tecnologías verdes.

Para salir del atasco, como no nos cansamos en repetir, América Latina requiere un Nuevo Contrato Social para enfrentar los grandes desafíos de larga data y de cuño reciente evidenciados por la pandemia. La crisis financiera internacional del 2009 dio lugar a la iniciativa del Global Green New Deal como acuerdo mundial por el desarrollo sustentable. Ese acuerdo entonces parecía inminente, pero no se materializó en iniciativas operativas. Ojalá y la crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19 sienta las bases y la convicción política *urbi et orbi* en pro de un Nuevo Contrato Social —tanto en las economías extractivas como en las otras— comprometido a realizar todo lo que sea necesario para finalmente insertar a la región en una nueva vía de desarrollo robusto, sustentable e incluyente.

Agradecimientos

Los autores reconocen la asistencia del Maestro Reyes José Morales. Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de ellos. //