

Los desafíos de la transformación productiva en América Latina

Álvaro
Cálix

Mariana
Blanco

COORDINADORES

**PERFILES
NACIONALES
Y TENDENCIAS
REGIONALES**

TOMO I REGIÓN ANDINA



Los desafíos de la transformación productiva en América Latina

TOMO I **REGIÓN ANDINA**

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Los desafíos de la transformación productiva en América Latina

Álvaro
Cálix

Mariana
Blanco

COORDINADORES

**PERFILES
NACIONALES
Y TENDENCIAS
REGIONALES**

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Los desafíos de la transformación productiva en América Latina Perfiles nacionales y tendencias regionales

Tomo 1: Región Andina

© Friedrich-Ebert-Stiftung
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Ciudad de México.
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

Directora del Proyecto

Astrid Becker

Coordinadores del Libro

Álvaro Cáliz · Mariana Blanco

Gestión editorial

Elizabeth Martínez

Corrección y cuidado editorial

Imagen y Comunicación Organizacional

Diseño

Buró Público

ISBN: 978-607-8642-35-9

Primera edición: marzo de 2020.

Para solicitar publicaciones: transformacion@fesmex.org

✉ www.fes-transformacion.org

f FES Transformación Social-Ecológica

🐦 @fes_tse

📺 Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Todas nuestras publicaciones son de distribución gratuita

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ÍNDICE

Prólogo
—ASTRID BECKER 9

Introducción
—ÁLVARO CÁLIX 13

CAPÍTULO I

**Caracterización del perfil
económico-productivo latinoamericano**
—MATÍAS S. KULFAS 57

CAPÍTULO II

Bolivia
—SERGIO G. VILLARROEL BÖHRT 145

CAPÍTULO III

Colombia	
—JORGE IVÁN GONZÁLEZ	215

CAPÍTULO IV

Ecuador	
—SARA CARIA	255

CAPÍTULO V

Perú	
—LUIS ÁNGEL RODRÍGUEZ SALCEDO	315

CAPÍTULO VI

Venezuela	
—MANUEL SUTHERLAND	387

Semblanzas	457
-------------------	-----

PRÓLOGO

Desde 2014, la Friedrich-Ebert-Stiftung emplea una perspectiva progresista para acompañar los debates sobre los retos del desarrollo con su Proyecto Regional de Transformación Social-Ecológica, con sede en México. El proyecto reconoce la necesidad de encontrar nuevos caminos de desarrollo viables y sustentables, tanto en la dimensión social como en la ecológica, para hacer frente a las múltiples crisis asociadas con los modelos económicos predominantes; acompaña discusiones sobre alternativas a los modelos de desarrollo, y analiza y promueve políticas públicas socialmente justas y ecológicamente sustentables. Además, busca construir puentes con los intercambios que se llevan a cabo en Europa y otras regiones para abrir espacios de diálogo.

Los insumos, análisis y aportes para fortalecer el debate programático y discursivo sobre las transformaciones —necesarias para superar las distintas crisis socioambientales que enfrentan América Latina y el mundo— han sido elaborados junto con un grupo de expertos multidisciplinarios de 14 países de la región y coordinados desde la sede del proyecto en México. Los resultados de este trabajo se publican en la Biblioteca de Transformación. Su primer libro, *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*, analiza los cambios estructurales que deben favorecerse en América Latina. El segundo, *Más allá del PIB hay vida: Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*, compila estudios, análisis y discusiones

críticas sobre alternativas de desarrollo y vías de transformación. En el libro tercero, *Esto no da para más: Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*, presentamos el concepto de la transformación social-ecológica y propuestas para conducir este proceso.

Después de la presentación de los conceptos, sigue la pregunta difícil de cómo elaborar estrategias dirigidas a una transformación social-ecológica. Un punto de partida es el análisis de la matriz productiva para describir el perfil económico del país y, de esta manera, convertirlo en un insumo que aporte tanto la identificación de los principales desafíos nacionales como una base comparativa regional que facilite la comprensión de las tendencias, obstáculos y retos de América Latina.

Los perfiles productivos reflejan rubros como recursos naturales e historia, así como las políticas económicas y ambientales actuales, y los diferentes modelos de desarrollo de cada país. En América Latina dominan tres caminos: el de proveedor de materias primas, basado en la extracción de los recursos naturales; el de maquila, sustentado en una fuerza de trabajo barata, y el de una estrategia de industrialización. Esos modelos de desarrollo tienen fuertes implicaciones sobre el impacto ambiental y la situación social. Para poder analizar las matrices, hemos encomendado estudios nacionales porque describen el perfil económico-productivo en la historia, pero principalmente en la actualidad, y presentan información sobre la contribución de los diferentes sectores y del comercio exterior; los principales indicadores, con los niveles de inversión, competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado de las actividades productivas; la composición de la matriz energética; los principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas en cada país, y la identificación de áreas, sectores y rubros con potencial para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental, así como un análisis de las políticas protransformación.

Los países de América Latina son extremadamente heterogéneos en estructura, historia y cultura, lo que se refleja en sus matrices productivas. La mayoría está todavía caracterizada por un rol de proveedora de productos primarios casi no procesados, especialmente de minería y agricultura. Pero, incluso en países con industria

manufacturera, como México, se mantienen los problemas fundamentales de la región: la enorme y todavía creciente desigualdad social y económica, y las brechas tecnológicas. Los estudios presentados en este libro reflejan esta situación y no son simples diagnósticos; también identifican factores de impulso para un cambio de la matriz productiva dirigido a una transformación social-ecológica. Todos se dedican a tres dimensiones centrales: la productiva, la ecológica y la social. Eso incluye también un análisis profundo de variables importantes, como el perfil innovativo; el grado de industrialización medido por el nivel del producto industrial por habitante; el grado de desarrollo de actividades manufacturera complejas; el peso de las actividades de maquila o ensamblaje; el nivel de encadenamientos productivos; el nivel de informalidad de los servicios y el trabajo, y el peso del empleo en el sector primario.

Es muy grato presentar los resultados de estos estudios en el libro cuatro de la Biblioteca de Transformación, con el título *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina*. Por la extensión de los estudios realizados, esta entrega se presenta en cuatro tomos correspondientes a las diferentes subregiones de América Latina. Nos complace publicar el primero, dedicado a la subregión andina. Esperamos que el conjunto de estudios que integra este volumen contribuya no solamente a un debate a nivel nacional y regional, sino que también ponga los cimientos para la elaboración de acciones y políticas concretas dirigidas a una transformación social-ecológica.

—ASTRID BECKER

Directora del Proyecto Regional
Transformación Social-Ecológica
en América Latina
Friedrich-Ebert-Stiftung

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos coloniales, América Latina ha cumplido un papel subordinado en la economía mundial. Con la globalización capitalista, la división internacional del trabajo profundizó su rol marginal. Desde las décadas finales del siglo pasado, varias naciones asiáticas escalaron hacia la producción de manufacturas de exportación, con creciente valor agregado, mientras que América Latina se mantuvo estancada en este campo, y más bien avanzó hacia una reprimarización de su canasta exportadora. No se trata de idealizar la vía industrializadora que han seguido otros países y regiones, pero sí de resaltar que, dentro de los eslabones de especialización productiva que ofrece el capitalismo contemporáneo, la región se ubica entre las menos ventajosas en términos sociales y ambientales.

La confluencia de intereses extrarregionales con los de las elites nacionales ha asegurado la fragmentación del tejido productivo. Las bases de sustento de las economías nacionales son frágiles, y la complementariedad económica entre países ha sido sacrificada por el interés casi exclusivo de insertarse en los mercados externos a la región (Kreimerman, 2017). Se ha apostado por unos cuantos rubros de exportación, y es común la formación de oligopolios en el mercado interno. Estas dinámicas dan como resultado dos de las principales características de América Latina: la alta vulnerabilidad a los *shocks* económicos externos y la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos nacionales. Los sectores más dinámicos de la economía suelen ser intensivos en capital y funcionan bajo el prototipo

de enclaves de viejo y nuevo cuño. La mayoría de la población suele emplearse en sectores de baja productividad y con altos niveles de precariedad laboral.

Más allá de excepciones puntuales, la tendencia de la inserción externa de la región muestra el deterioro de los términos de intercambio, sobre todo de aquellas naciones que dependen en mayor medida de la exportación de materias primas con nulo o escaso valor agregado. Por otra parte, los impactos ambientales de las actividades extractivas han sido ignorados en el diseño y evaluación de las políticas de fomento. A raíz del crecimiento económico de países emergentes, la demanda global se ha expandido, lo que aumentó la presión para ampliar la frontera extractiva, ya sea en explotaciones hidrocarburíferas y mineras o en los monocultivos de exportación (Cálix, 2018; Puyana, 2018).

En las dos últimas décadas, esta situación ha multiplicado los conflictos socioambientales. Las poblaciones locales —en especial las indígenas y rurales— tienden a ser excluidas de los procesos de decisión sobre los proyectos que se emprenden en los territorios donde se asientan (Rodríguez y otros, 2019). Los proyectos extractivos entran en choque con la cosmovisión y las prácticas de vida de las poblaciones ahí localizadas. Por su histórica condición de postergación, y por su papel de soporte en el tejido local, las mujeres son un grupo de particular riesgo ante las nuevas formas de apropiación de renta de los bienes naturales. La violencia, la división de las comunidades y el desplazamiento son secuelas de una visión economicista que responde a la pretensión de acumulación ilimitada de capital.

En general, el papel pasivo de la región en la economía global la confina a recurrir a ventajas espurias para asegurar una pequeña porción de la riqueza mundial: a) la extracción masiva de materias primas para fines de exportación; b) la disposición de fuerza de trabajo barata y relativamente abundante en actividades de escasa calificación dentro de las cadenas globales de valor, y c) laxas regulaciones ambientales, fiscales y laborales para competir en la lógica *race to bottom*. La primera y la tercera de estas “ventajas” se observan en casi todo el subcontinente latinoamericano; la segunda, en cambio, cobra fuerza en los países con mayor cercanía geográfica a Estados Unidos.

Incluso aquellos países que han logrado integrarse en las cadenas productivas manufactureras globales no dejan de promover políticas extractivistas. Ambas estrategias concurren perversamente: unas y otras son incapaces de crear suficiente empleo de calidad; presentan pocos encadenamientos al interior del país, y sus inversiones están altamente concentradas en unos cuantos grupos empresariales. Esto no excluye a los países que, por su tamaño poblacional y/o poder adquisitivo, son propicios para el desarrollo de mercados internos, pues en ellos es notable la concentración de los activos productivos en las ramas más rentables. El resto de la población se disputa el precario mundo de la economía informal, ya sea en la agricultura —para los países que todavía conservan cerca de un tercio de su población ocupada en ese sector— o en la creciente expansión de los servicios urbanos de baja productividad.

Por supuesto, las condiciones de partida, orientaciones y logros económicos varían de modo ostensible entre países, según el grado de institucionalidad, la dotación de recursos naturales, el tamaño e integración del mercado interno, el nivel de apertura al comercio mundial, la difusión de los adelantos científicos y tecnológicos, y el grado de educación de la población.¹ No obstante, la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, y la volatilidad ante los choques externos, son elementos comunes en la región y, en parte, explican uno de los rasgos cruciales de América Latina: la persistente y acentuada desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza en general.²

1. Para una revisión de las tipologías de países de la región según la composición sectorial y según el perfil exportador, véase Schmidtke y otros, 2018.

2. En la región, la desigualdad en la distribución de la tierra es especialmente conmovedora. La concentración de la tierra se explica tanto por los procesos de acumulación originaria durante la Conquista como por las recurrentes presiones de desplazamiento que sufren las comunidades rurales, con objeto de destinar sus parcelas al servicio de monocultivos u otras actividades extractivas. Según la FAO, en 2017 América Latina poseía la distribución de tierras más inequitativa del mundo. El coeficiente de Gini calculado para la distribución de la tierra alcanza en la región un promedio de 0.79, muy por encima del de Europa (0.57), África (0.56) y Asia (0.55). En las subregiones latinoamericanas, Sudamérica es la que se salta la cerca con un valor del Gini de 0.85. Por su parte, según Oxfam, el 1% de las unidades productivas de América Latina acapara más del 50% de las tierras agrícolas (Kaltmeier, 2018, p. 57).

La fragmentación del sistema económico productivo es causa y a la vez efecto de las asimetrías de poder entre grupos y estratos poblacionales. Esto converge en un círculo vicioso que responde a poderosos intereses de grupos transnacionales y nacionales que, como se sabe, inciden de manera directa en la arquitectura económica global y en las políticas públicas nacionales.

Pese a la tercera ola democratizadora que bañó a la región desde el último cuarto del siglo XX, la acción política no ha querido o no ha podido —salvo algunos débiles intentos redistributivos— superar la distorsión del tejido económico ni la inserción pasiva en la economía internacional (Cálix, 2018). Quizás por la propia naturaleza cortoplacista que suele tomar el juego democrático cuando se le reduce al plano electoral, partidos y gobiernos no se han interesado en sentar las bases para un cambio de largo aliento. Les resulta más fácil seguir las recetas ortodoxas de estabilidad macroeconómica que exige el sistema económico mundial —aunque se haga a costa de la capacidad de desarrollar horizontalmente las fuerzas productivas internas—, o bien incurrir en la irresponsabilidad de incrementar el gasto público, el déficit externo (y la deuda concomitante) sin criterios de eficiencia, pertinencia y sostenibilidad. Se requiere estabilidad y certidumbre en la política económica, así como un Estado garante de la equidad, pero decantarse por cualquiera de estos elementos sin pensar en el otro solo conduce a una disputa pendular entre proyectos políticos de corto plazo que, como es de esperarse, no se dirigen finalmente a la transformación y, por el contrario, hundén a los países y confirman la penosa constatación de que “esto no da para más”.

Las secuelas de un sistema económico que no converge con el bienestar inclusivo y sostenible de la población es uno de los lastres históricos de las sociedades latinoamericanas, con escasas excepciones en el tiempo y entre países. A ese pesado déficit se une el deterioro progresivo de las contribuciones de los ecosistemas para sostener la vida. América Latina es una de las regiones con mayor acervo natural. Su riqueza en biodiversidad, fuentes de agua y recursos energéticos es notable, pero la corrida de la frontera extractivista y la irracional forma de ocupar el territorio no hacen sino amenazar la reproducción de la vida humana y del resto de las especies (FES Transformación, 2019).

Por esta razón, no se trata de promover cualquier cambio de matriz productiva: este no puede hacerse en cualquier dirección. El desafío es un cambio de los perfiles de especialización económica desde la perspectiva de la transformación social-ecológica; un cambio estructural de las formas de extraer, producir y consumir que convierta a la economía en un instrumento para el bienestar, sin poner en riesgo la preservación de los equilibrios medioambientales (Martner, 2017). La economía es fundamental para la satisfacción de muchas necesidades humanas, pero no de todas. Tendría que vérselo como un subsistema subordinado a la dimensión social y restringido en su crecimiento por los límites biofísicos del planeta. Sin esas premisas, cualquier cambio no pasará de ser “más de lo mismo” o saltos al vacío que seguirán llevando a la región al precipicio (ver figura).

Filtros socioambientales para las actividades económicas

Dimensiones	Efectos sobre las contribuciones de los ecosistemas
	Efectos sobre las relaciones en las comunidades: medios de vida/cosmovisiones/relaciones de género
	Efectos en la salud humana: en los procesos de extracción, producción y consumo
	Nivel de apropiación social de los excedentes

Como en cualquier proceso de cambio, es importante descreer de las salidas abruptas e improvisadas; son preferibles las transiciones inteligentes que combinen gradualidad con radicalidad. A partir de estos atributos, la transformación productiva tendría que comenzar de inmediato, ya que se carece de margen de maniobra. El *malestar social*, combinado con el *malestar de la naturaleza*, forman un cóctel letal si no se atienden desde ya, pero también pueden convertirse en oportunidades para dar un golpe de timón en la conducción política de estos países.

Alcance y contenido de este libro

Esta obra constituye el libro IV de la Biblioteca Transformación. En forma comparada, expone los perfiles productivos de los países latinoamericanos durante un período que se concentra primordialmente en el siglo XXI. Además de presentar un perfil básico, los estudios nacionales relevan de manera sucinta los principales desafíos para el cambio de matriz productiva desde una perspectiva social-ecológica. Cada caso incluye la mención de las principales repercusiones ambientales de las actividades económicas que se realizan en el territorio nacional. El análisis comparado permite a grandes rasgos observar las tendencias, efectos y retos de transformación económica de los países de la región.

Por diversas razones, entre las que destaca la voluminosa cantidad de páginas que supone la integración de los 19 estudios nacionales, se ha resuelto publicar el libro en cuatro tomos para cubrir la región latinoamericana. Para este fin, se adoptaron criterios más o menos discrecionales de división subregional, en atención a pertenencias formales a sistemas de integración y/o vecindad geográfica. El tomo 1 aborda la subregión andina, que para efectos de este libro comprende Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El tomo 2 integra al Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Por su parte, el tercer tomo reúne a México y dos países del Caribe: República Dominicana y Cuba, lo que representa la zona septentrional de la región. Finalmente el tomo 4 aborda el caso de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Subregión andina es un concepto que exhibe cierto grado de arbitrariedad. En términos geográficos, son siete los países sudamericanos por los que cruza en mayor o menor medida la cordillera de los Andes, pero ese criterio no es el que se utiliza aquí para definir esta subregión. De antemano, se excluye a Argentina por su adhesión más propiamente dicha al Cono Sur. El criterio formal que suele prevalecer en la literatura es el de los países que forman parte de la Comunidad Andina (CAN), y que actualmente integra a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Cabe recordar que Chile originalmente fue miembro pleno de esta comunidad cuando se le denominaba Pacto Andino, aunque

luego se retiró. Por su parte, Venezuela se integró en su momento a la CAN, pero no forma parte de ella desde 2006. Para efectos de la clasificación *ad hoc* que se emplea en este libro para distinguir a la subregión andina, integraremos los estudios nacionales de los cuatro miembros plenos de la CAN más Venezuela. Si bien, atendiendo a varios criterios, Chile encaja mejor dentro de los países del Cono Sur, Venezuela no encuadraría en otra agrupación que combinara aspectos formales de integración con vecindad geográfica.

Las identidades culturales son por demás heterogéneas en la subregión andina, como lo ilustran las diferencias que presentan Venezuela y Colombia con el resto. En efecto, entre otros rasgos, estos dos países son los únicos dentro de la subregión que poseen una fuerte influencia caribeña, al tener costas continentales en ese mar. En su perfil económico, una característica generalizada de los cinco países es la dependencia marcada de sus exportaciones de recursos hidrocarbúricos y minerales, en contraste —por ejemplo— con el Cono Sur donde, a pesar de las diferencias entre países y con excepción de Chile, es notable el peso de las exportaciones de cereales, sobre todo soja, o respecto de los países centroamericanos, junto a República Dominicana y México, cuyas economías, tan distintas entre sí, comparten un rasgo transversal: la presencia de cadenas de ensamblaje —maquiladoras, ya sea textiles o de partes electrónicas— orientadas de preferencia hacia el mercado de Estados Unidos.

Contenido de cada capítulo

Además de esta introducción general, el presente tomo contiene seis capítulos: el primero de ellos emprende un análisis panorámico sobre los perfiles económico-productivos que prevalecen en la región, mientras que los cinco restantes presentan los respectivos estudios de caso para los cinco países que comprende el tomo.

El primer capítulo, “Caracterización del perfil económico-productivo latinoamericano: principales desafíos para su transformación a partir de un enfoque social-ecológico”, escrito por Matías Kulfas, analiza en forma comparada tres dimensiones: a) las trayectorias

históricas de la especialización económica de la región; b) las orientaciones actuales de los perfiles productivos de los países, y c) los desafíos prioritarios para el cambio estructural de los sistemas productivos desde una óptica que considere el campo social y ambiental. Para cada una de esas tres dimensiones, el autor esboza las tendencias generales, así como las principales diferencias entre las subregiones y países que integran este libro.

Kulfas advierte las dificultades para establecer patrones comunes en una región tan diversa y extensa como América Latina. Sin embargo, logra identificar rasgos históricos estructurales que van roturando las especializaciones económicas de los países: el patrón primario exportador; la inserción en las cadenas industriales globales en eslabones de bajo nivel agregado; la marcada heterogeneidad productiva entre sectores y empresas, y la persistente desigualdad. Entre otros, estos cuatro fenómenos tejen el lienzo regional. De hecho, se combinan con una incipiente integración productiva nacional y regional que impide fortalecer y darles sostenibilidad a las fuerzas económicas domésticas. Subraya que los aproximadamente 630 millones de latinoamericanos representan el 7.9% de la población del planeta y el 7.5% del PIB mundial, con un sector industrial que ha perdido participación, a diferencia de otras zonas que aumentaron notablemente su peso (como el sudeste asiático). América Latina exhibe un valor agregado manufacturero (VAM) 20% menor respecto al promedio mundial. Esto no es fortuito, pues en parte se debe al bajo porcentaje de inversión en investigación y desarrollo (0.77%) en relación con el PIB. Únicamente Brasil alcanza el 1%, que de cualquier manera queda lejos de lo que destinan Estados Unidos, los países de la eurozona y algunas naciones asiáticas, como Corea del Sur, Japón y China.

El capítulo advierte que, además de los déficits sociales históricos, la problemática ambiental entraña nuevos desafíos a la hora de pensar en las estrategias de desarrollo productivo. Para el autor, esto supone tomar distancia de los enfoques que buscan soluciones casi exclusivamente dentro de la órbita del mercado, y también se aleja de los enfoques meramente desarrollistas que —aunque con una mayor participación del Estado— al igual que la postura mercadocentrista

ignoran los impactos ambientales de las actividades económicas. Para escapar del callejón sin salida al que conduce seguir de forma unívoca cualquiera de estas dos posiciones, Kulfas pone sobre la mesa la necesidad de trazar diagonales que vinculen: a) la eficiencia shumpeteriana (la capacidad disruptiva de la innovación); b) la eficiencia keynesiana (fortalecer los sectores con mayor demanda y capacidad de creación de empleo), y c) la sostenibilidad ambiental. La articulación de las tres aristas, en presencia de una robusta capacidad institucional de regulación, generación de incentivos y gestión pública en sectores estratégicos, forjaría una competitividad sistémica sin poner en riesgo la reversión de las desigualdades sociales ni la protección del medio ambiente.

Esta postura guarda estrecha relación con uno de los postulados centrales del enfoque sobre la Transformación Social-Ecológica para América Latina, que promueve selectivamente la expansión de rubros productivos que gestionan de manera responsable las compensaciones socioambientales, a la vez que desincentiva el crecimiento de sectores gravosos para la sociedad y los ecosistemas.

En el capítulo se advierten al menos seis ejes que sirven de guía para analizar el panorama productivo latinoamericano. Cada uno de ellos está interrelacionado con el resto, por lo que asegura una visión sistémica de la situación y los desafíos de las políticas productivas nacionales.

1. El autor cuestiona la existencia de la llamada maldición de los recursos naturales, y sostiene que lo reprochable es la mala gestión del acervo natural, conforme al esquema primario exportador extractivista. Para ilustrarlo, destaca varias experiencias en otras zonas del orbe, entre las que sobresalen en el siglo XX Noruega, Australia y Canadá, países que fueron capaces de acumular excedentes a partir de las actividades primarias tradicionales para promover una innovación y/o diversificación productiva que les hiciese más resistentes a la volatilidad de la exportación de materias primas. Lejos de ser una maldición, la dotación de riquezas naturales es una fortaleza; el verdadero mal es la predominancia de elites

rentistas que ven como una amenaza a su *statu quo* (o bien, como una apuesta con riesgos innecesarios) promover un sistema económico más horizontal y diversificado.

2. Sobre los procesos de industrialización, el capítulo interpela las afirmaciones triviales que descalifican y minimizan los aportes del período de industrialización que siguieron —con distintos ritmos e intensidades— los países de la región, en especial entre 1950 y 1970. Si bien ese proceso mostró varias deficiencias y derivó en lo que se conoce como industrialización trunca, representó un marco de políticas que, con cierta autonomía regional, permitió niveles históricos de crecimiento económico. Kulfas advierte que se debe aprender de los yerros y limitaciones de ese período, entre los que se encuentran el desacertado régimen de incentivos, la no superación de la llamada restricción externa y la incapacidad endógena para producir bienes de capital. Sugiere revisar las lecciones aprendidas de aquel momento y trasladarlas al contexto actual en aras de entender el funcionamiento y dinámica de los mercados y las restricciones ambientales que deben ser incorporadas a una renovada política industrial. Esa opción es preferible con creces a aceptar pasivamente la desindustrialización prematura que sufre la mayoría de los países.
3. El capítulo apunta su instrumental crítico hacia los dogmáticos postulados neoliberales aplicados en la región. La evidencia muestra el equívoco camino que supuso apostar sin más por la apertura comercial y financiera, al tiempo que se debilitaba el papel del Estado en el campo económico interno. En el fondo, esta doble apuesta apelaba a ventajas comparativas a partir de relaciones acentuadamente asimétricas entre las economías del norte y las del sur global. Más allá de algunos beneficios puntuales, esta senda profundizó la heterogeneidad productiva y el carácter subordinado de la región en la economía global. Muestra de esta dislocación es la paradoja regional de que, en un ambiente de economías abiertas, la expectativa a cumplir hubiese sido el aumento de las productividades nacionales,

algo que en general no ocurrió en América Latina, no por la liberalización en sí misma, sino por el tipo de apertura, la retirada del Estado de funciones estratégicas, el abandono al tejido industrial nacional y la atracción sin condiciones de la inversión extranjera directa (IED).

4. Con propiedad, el capítulo aborda las luces y sombras del llamado ciclo de gobiernos progresistas en la región, que prevaleció en las primeras dos décadas del siglo XXI. El autor remarca que estos gobiernos tuvieron más voluntad y capacidad para que el Estado retuviera una mayor porción del excedente de la exportación de recursos naturales, buena parte del cual se canalizó al gasto social y sirvió para fomentar el empleo y el consumo en los mercados internos. Pero estos logros se vieron limitados por la incapacidad (en términos generales) de utilizar los excedentes en favor de sólidas políticas contracíclicas ante la volatilidad económica que caracteriza a la región. Cierto es que algo se avanzó en este renglón, pero no lo suficiente. Menos aún se aprovechó la coyuntura para sentar las bases de una diversificación productiva con mayor agregación de valor. Más bien, la reprimarización económica orientada a las exportaciones se profundizó durante este período.
5. No podía faltar en el análisis la referencia a las nuevas condiciones de los sistemas de producción global en el contexto de la cuarta revolución industrial. Apelar a las viejas fórmulas de desarrollo económico no parece sensato, ya que la superposición entre sectores productivos es cada vez más difusa, y el papel creciente de los servicios a la producción condiciona los esfuerzos para que un país mejore su inserción en la economía mundial. Las tendencias muestran que los países se están quedando rezagados en la adaptación a los nuevos escenarios que plantea la innovación científica y técnica, pese a varias excepciones en rubros específicos dentro de países como Brasil, Argentina, Chile y Costa Rica. Los nuevos tiempos presionan para que los países de la región se hagan cargo, tanto desde el nivel nacional como desde el del regional, de viejos y nuevos desafíos para contar con políticas productivas

inteligentes y sensibles a los límites sociales y ambientales. Las nuevas políticas productivas tendrían que darle prioridad a la innovación social y la agregación de valor, además de promover una mejor conexión territorial y sectorial de las unidades productivas.

6. Desde la perspectiva del trabajo humano, el capítulo reflexiona sobre las diagonales que hay que procurar entre desarrollo económico y bienestar social. Kulfas señala que es importante repensar la manera en que se concibe el trabajo, pues la mirada centrada en el trabajo reproductivo del capital ha invisibilizado una considerable porción de empleos de reproducción de la vida humana y de la naturaleza en general. Aquí destaca la reconsideración sobre los cuidados, tan fuertemente concentrados en las mujeres, casi siempre en condiciones de precariedad. En la transformación de la especialización económica de los países habrá que revalorar el papel de los servicios de cuidado, en especial si se toma conciencia de que, en unas pocas décadas, la población latinoamericana estará envejeciendo a ritmos que cambiarán el polo de demanda de cuidados, de la población infantil y juvenil a la gente de edad avanzada, que requiere mayor complejidad y financiamiento. Este elemento a futuro también cuestiona las actuales políticas de seguridad social, que, ya sea por la informalidad laboral o por lo exiguo de las pensiones de jubilación, vuelven incierto el bienestar de los adultos mayores.

Bolivia

El segundo capítulo, escrito por Sergio G. Villarroel Böhr, presenta el perfil productivo de Bolivia. El autor sostiene que la orientación primario-exportadora en Bolivia es más que una estrategia o modelo puntual, y constituye más bien un patrón estructural de desarrollo, cuyos cambios en el tiempo son ajustes para adaptarse a contextos y coyunturas.

Los excedentes logrados durante los ciclos favorables de las materias primas exportadas no se canalizaron para diversificar y agregarle un valor significativo a la producción nacional. La escasa diversificación observable corresponde a la variación de rubros extractivistas para la exportación. A lo largo de la historia, en Bolivia se ha dado una sustitución de un producto natural por otro, en un largo tránsito que se remonta al auge de la plata (1825-1894), pasando por el caucho (1890-1910), para continuar con una dilatada predominancia del estaño (1900-1985), y ya de manera reciente, el gas y la soja (desde finales de década de los noventa hasta la fecha). Para los próximos años, son muchas las expectativas de actores públicos y privados respecto al papel que tendrá el litio en la economía boliviana.

El capítulo destaca también la inestabilidad y agitación social y política del país, en especial durante el siglo XX, cuando Bolivia registró 18 golpes militares, una guerra y un proceso revolucionario, así como cerca de una docena de *shocks* económicos externos de alcance significativo como el de mediados de los años ochenta, cuando sufrió una de las hiperinflaciones más severas en la historia de la región y del mundo. Entre otros factores, esta condición de inestabilidad ha sido una traba para echar a andar políticas económicas de largo plazo que involucren a los diferentes sectores sociales del país.

Durante el siglo XXI, la insatisfacción social con los secuelas de las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa favoreció el tránsito en 2005 hacia una orientación neoestatista que reivindicó una participación estratégica del Estado en el sistema económico, con una mayor captación de excedentes en sectores estratégicos —como el del gas y el minero— y con un rol más activo en la redistribución de la riqueza y en la promoción del consumo en el mercado interno. La estabilidad lograda durante los años recientes permitió niveles sostenidos de mejoramiento de indicadores sociales y económicos.

Para Villarroel Böhr, este cambio no supuso una ruptura con el patrón primario exportador; más bien, lo acentuó. Los avances se lograron manteniendo la estructura sectorial del PIB, con variaciones más bien ligeras. Así, el sector primario (agrícola, minero e hidrocarburo) presenta durante el siglo XXI un peso aproximado de una cuarta parte del total de la economía. Poco más de dos cuartas partes

de la misma corresponden al sector servicios, y, finalmente, en una posición de rezago, poco menos de la quinta parte se atribuye al sector manufacturero, sobre todo industria liviana. El peso mayoritario del sector servicios también se expresa en la composición del empleo, puesto que absorbe cerca del 60% de la población ocupada, aunque con una alta prevalencia de informalidad y baja productividad laboral. Pese al dinamismo de algunos rubros que han hecho una aportación significativa a la expansión económica de los últimos 15 años, el sistema productivo boliviano muestra, a decir del autor, un bajo nivel de integración y una débil institucionalidad para promover el encadenamiento productivo. A manera de ejemplo, la inversión en investigación y desarrollo (i+d) no excedía en 2016 el 0.2% respecto del PIB.

El estudio señala que uno de los principales problemas ambientales de las actividades económicas pasa por el traslape entre las áreas de explotación hidrocarburífera y minera con las áreas protegidas y/o territorios habitados por población mayormente indígena. A esto se suman la expansión notable de la frontera agrícola sobre suelos de vocación forestal, y los daños que provocan los monocultivos de exportación que se concentran en la región oriental. En particular, el cultivo de la soja transgénica demanda en forma creciente agroquímicos que, además de contaminar el suelo y las aguas, degradan la fertilidad de los suelos.

Los ingresos generados por la exportación de recursos naturales no han sido destinados en forma consistente a cambiar la orientación productiva; al contrario, se recurrió permanentemente, durante los auges de los precios de las materias primas, a la importación de bienes. A la luz de una visión de largo plazo, hubiera sido deseable promover una industria manufacturera local que ganase terreno en la provisión de determinados bienes. En suma, el carácter rentista/extractivo ha estado presente en la historia del país desde su nacimiento como república en 1825, sin importar mucho la línea ideológica de sus distintos gobiernos.

Para el autor, un punto de inflexión en esta trayectoria debería ser motivado por los importantes cambios demográficos que está viviendo Bolivia. Por una parte, el país se urbaniza cada vez más, lo que representa enormes desafíos de gestión y oportunidades

significativas para un entramado productivo de aglomeración que rompa la fragmentación que prevalece hasta ahora. Por la otra, en las próximas décadas, Bolivia será uno de los escasos países latinoamericanos que disfrutarán aún del dividendo demográfico, que no es otra cosa que contar con una mayoría de la población en las edades económicamente más productivas. Bien se sabe que aprovechar esa ventaja no se cristaliza de modo automático; se requieren políticas activas para mejorar las prestaciones de salud y educación, así como para ampliar las oportunidades laborales de la población.

Como todo país que ha pasado a la categoría de renta media, en Bolivia se expandieron las capacidades de consumo que estimulan el desarrollo de nuevos sectores económicos. Sin embargo, al mismo tiempo surge el desafío de superar la llamada trampa del ingreso medio, entendida como la incapacidad para dar el salto hacia una base productiva más densa, innovadora y diversificada.

Colombia

El tercer capítulo, elaborado por Jorge Iván González, está dedicado al caso colombiano. Su tesis principal alude a la creciente fragilidad y dependencia del país en relación con las fluctuaciones de los mercados externos, en combinación con una revaluación de la tasa de cambio que en las últimas tres décadas ha tenido un impacto considerable en el aumento de las importaciones y la postergación de los sectores industriales y agrícolas. Lejos de ser un accidente, este perfil responde a una densa amalgama de intereses económicos enraizados en la esfera política.

Desde mediados del siglo XIX, la inserción directa de Colombia en la economía del mundo se dio fundamentalmente por medio de la extracción de oro. Este mineral fue la base de acumulación que permitió el fomento de otras actividades económicas. Hacia fines de ese siglo, el oro y otros metales, junto con el café, daban cuenta del 90% de las exportaciones de ese país.

El autor subraya que las desigualdades han sido funcionales para el enriquecimiento de unos cuantos grupos económicos. A pesar de

las evidentes reducciones de la pobreza monetaria durante el siglo en curso, la inequidad es muy rígida. Se estima que el 1% más rico acapara el 20.5% de la riqueza nacional y, del total de sus ingresos, solo el 11.7% es susceptible de alguna forma de tributación. El fenómeno de la concentración de la tierra es uno de los rasgos que han explicado históricamente las brechas de desigualdad en Colombia, así como la limitación de un mercado interno más robusto. Según las últimas estimaciones, para 2014 el coeficiente Gini de concentración de la tierra alcanzó un valor de 0.93.

Entre 1960 y mediados de los ochenta, destaca un breve período en el que el Estado promovió una incipiente industrialización que, además, se vio favorecida por las políticas de integración en el área andina. Por diversos factores, externos e internos, el impulso industrial se debilitó en gran medida hacia finales de esa última década. Desde entonces hasta la fecha, se registra una fuerte tendencia a la liberación cambiaria y comercial con consecuencias negativas para la producción manufacturera. En 1990, el peso de la industria manufacturera equivalía a un 16.4% del PIB, mientras que en 2016 su participación era de apenas 6.2%. La abrupta liberación cambiaria derivó más bien en una revaluación por la entrada masiva de dólares, que a la larga encareció los precios relativos para la producción agrícola e industrial. Una liberación comercial de esa índole significó pasar de un superávit comercial todavía existente en el período 1990-1994 a un déficit permanente que ha causado un daño estructural a la economía.

El capítulo destaca al menos tres grandes paradojas de la orientación económica colombiana, fuertemente relacionadas entre sí. La primera da cuenta de que el ritmo de crecimiento del PIB se redujo durante la más reciente bonanza de las materias primas. La explicación pasa por el enunciado de la segunda paradoja: la agudización de la brecha entre importaciones y exportaciones se acentuó más en los años del auge de los precios del petróleo y de los productos mineros exportados por el país. Se hubiese esperado que durante esa etapa de bonanza de las exportaciones se recuperase una cuenta corriente superavitaria. Lejos de utilizarse los excedentes de las exportaciones para fomentar la industria y la agricultura, la afluencia de dólares favoreció la apreciación del peso colombiano, seguido de una

nueva tendencia creciente del ritmo de las importaciones —incluso de alimentos básicos—, con los consecuentes impactos sobre la producción nacional.

La tercera paradoja expresa la convergencia, al menos en el período 2007-2015, de menores tasas de crecimiento del PIB con una tendencia de reducción del desempleo. La pista que el capítulo ofrece para dar cuenta de ese comportamiento es la constatación de que lo que se ha expandido es el empleo informal, ante la incapacidad del sistema económico de generar empleos dignos y decentes. El mundo de la informalidad se ha convertido cada vez más en la única alternativa, en un refugio para reproducir oportunidades precarias de empleabilidad en un contexto de estancamiento económico.

El desaprovechamiento de los ciclos favorables se liga a una constante reprimarización de las exportaciones. Los principales productos que vende el país son café, petróleo, carbón, oro, flores y banano. Se trata de una diversificación primario-exportadora en todo su esplendor y, por ende, sujeta a las constantes oscilaciones de precios de esta canasta de bienes en el mercado internacional. Aparte de la contribución de las exportaciones de materias primas, es notable el peso interno del comercio y las finanzas en la composición sectorial del PIB, sin que estos dos rubros estén vinculados con incentivos para hacer florecer la producción industrial y agropecuaria. Por el contrario, el comercio se basa en buena parte en la demanda de productos importados, mientras que las ganancias del sector financiero se explican por los altos costos de intermediación que permiten ganancias elevadas al sector bancario, a costa del endeudamiento de hogares y empresas pequeñas y medianas, que se ven obligados a reducir el consumo y la inversión, situación que a la larga explica el estancamiento relativo de la economía.

El caso colombiano refleja de nueva cuenta que la apertura y la promoción de las exportaciones con base en las ventajas comparativas no es ninguna garantía para una vía consistente de desarrollo económico. Como dice Jorge I. González, el país ha visto más una *apertura hacia dentro* (importaciones) que una *apertura hacia afuera* (exportaciones). De manera reciente, desde 2016, el déficit de cuenta corriente se ha ido estrechando, no por un mayor peso de las

exportaciones, sino por una devaluación del peso que ha encarecido las importaciones.

La pérdida de competitividad resulta evidente en las manufacturas y en el sector agrícola en general. Los niveles de productividad son bajos, en tanto que las zonas mineras y aquellas en las que se realiza la extracción de petróleo —así como las dedicadas a monocultivos—, intensivas en capital, crean poco empleo y presentan el perfil de economías de enclave.

El autor identifica dos desafíos cruciales para la transformación productiva del país. El primero pasa por un aumento firme e inteligente de la inversión y el gasto público para generar capacidades humanas y entornos de desarrollo productivo, propósitos que los últimos gobiernos han reducido a su mínima expresión debido, entre otras razones, a la baja captación tributaria y por las exageradas —y aún no cumplidas— expectativas en los esquemas de alianzas público-privadas para fomentar la inversión en infraestructura y otros bienes estratégicos. Este déficit social acrecienta la escasa movilidad social ascendente y estimula la inconformidad, en especial de la población joven.

El segundo desafío pasa por un ordenamiento territorial con sostenibilidad ambiental e inclusión social que rompa la lógica de economías de enclave y supere las falsas dicotomías rural-urbanas. Jorge I. González, tal como lo señalara en su turno el autor del capítulo sobre Bolivia, plantea la urgencia de densificar el tejido productivo mediante aglomeraciones estratégicas que permitan simultáneamente el encadenamiento entre unidades productivas y la ampliación y el estímulo de los mercados internos. Esto último no supone entrar en conflicto con el impulso a las exportaciones, ya que, según el autor, la demanda interna es complementaria de una apertura comercial que se base menos en la explotación de recursos naturales y se enfoque en aumentar los niveles de productividad y competitividad de la industria y las agriculturas locales. Además, fortalecer los mercados domésticos y subregionales podría ser una vía capaz de amortiguar la volatilidad de los ciclos económicos externos, ampliar el margen de autonomía de las medidas de política económica y mejorar el ingreso de la población en general.

Ecuador

El caso ecuatoriano se presenta en el cuarto capítulo del libro, escrito por Sara Caria. Este estudio revela la encrucijada de un país de reducido mercado doméstico, con una economía dolarizada que, si bien le otorga estabilidad macroeconómica, anula su margen de maniobra para políticas monetarias que favorezcan los precios relativos de las exportaciones, principalmente las no petroleras. En efecto, con una base de producción primario-exportadora concentrada en pocos productos de escaso valor agregado, en la que destacan hoy el petróleo, el banano, los frutos del mar, las flores y el cacao, Ecuador exhibe dificultades para que el déficit de cuenta corriente no se vea ensanchado por el deterioro de los términos de intercambio. Para ser sostenible en un país como este, la dolarización requiere un fuerte impulso exportador de bienes menos expuestos a *shocks* externos, una fuerte atracción de inversiones productivas de largo plazo y estrategias para que las importaciones no se disparen en demasía respecto de las exportaciones.

Como suele suceder con frecuencia en países con mercados internos de tamaño reducido, las exportaciones han sido el motor de crecimiento en Ecuador. Desde el siglo XIX, el producto principal para insertarse en la economía capitalista fue el cacao. Cerca de mediados del siglo pasado, el banano asumió el protagonismo, y con ello emergieron otros grupos económicos distintos a los que dio lugar el *boom* cacaotero. Dos diferencias clave se identifican en los auges de que gozaron ambos productos. En primer lugar destaca que, aunque el negocio exportador del banano estaba concentrado en pocas empresas, la producción en sí requería un mayor número de unidades productivas —menos concentradas respecto a lo que sucedía con el cacao— y también pagaba mayores salarios, que permitieron ampliar la capacidad adquisitiva del mercado interno. En segundo lugar, el Estado tuvo un rol más activo en el rubro bananero, lo que hizo posible disponer de una parte de los excedentes para inversiones en infraestructura y para crear la incipiente base industrial que emergió a partir de los años sesenta. Finalmente, desde la década de los setenta, el petróleo tomó el relevo como producto estrella. Hay que

hacer notar que, por sus características, este volvió a Ecuador más dependiente de la variación de los precios internacionales.

Como resultado del descenso en los precios de los bienes primarios exportados por el país, y debido a la influencia de las ideas cepalinas para promover la industrialización, en Ecuador se identifica una fase de impulso industrial que comenzó aproximadamente en 1965 y se extendió con dificultades hasta 1982, justo el año en que se desató la crisis de la deuda externa. Fruto de las coyunturas y de las políticas de desarrollo productivo, entre 1972 y 1981 el sector industrial creció más rápidamente que el promedio de la economía, aunque, en términos de la composición sectorial del PIB, las manufacturas se mantuvieron entre el 21 y el 24% durante 1970-1979, debido al aún mayor incremento que reportó el sector petrolero que, por ende, invisibilizó el desempeño del sector industrial no extractivo en el PIB.

Al igual que en la mayoría de las economías latinoamericanas, la base industrial se concentró en la industria ligera y basó su rentabilidad en el goce de protecciones escasamente condicionadas a mejoramientos en calidad, precios y absorción de fuerza de trabajo. A la larga, se terminaron creando mercados cautivos que el Estado otorgaba a las elites industriales. Un aspecto crítico tenía que ver con que el sector industrial emergente era altamente demandante de divisas por su dependencia de insumos y bienes de capital importados. Aun con esas fallas de origen, se observó un desarrollo relativo del sector manufacturero, pero este no era sostenible por sí mismo. La crisis de la deuda de los años ochenta, disparada por el alza de las tasas de interés internacionales, retrató la ineficiencia de la estructura industrial montada y, con la baja de los precios del petróleo, fue imposible seguir financiando rubros que no habían logrado aprovechar la coyuntura inicial que motivó el impulso industrializador. Esclarece la autora que el problema no fue la decisión de promover una industrialización nacional —tan necesaria ayer como hoy— sino la manera en que las políticas fueron concebidas y apropiadas por los principales grupos industriales.

Ante la crisis económica de los años ochenta, el énfasis correctivo se fijó en la estabilización monetaria e inflacionaria —al tenor

de las directrices del FMI—, con un notable desentendimiento de las políticas productivas y de las necesidades de la población. Esta combinación agravó los desajustes macroeconómicos y prolongó la crisis hasta la década siguiente, crisis que se trasladó —como era de esperarse— a la esfera política. En el año 2000 se decretó la dolarización de la economía para revertir la hiperinflación. Esta medida vino acompañada de dos salvavidas que permitieron afinar la extranjerización de la moneda: a) un nuevo auge de los precios del petróleo a partir de 2003, y b) los crecientes flujos de remesas enviados por los migrantes ecuatorianos que habían salido por los efectos de las recientes crisis económicas.

Sin perjuicio de la relativa estabilización económica, la inestabilidad política prosiguió durante el primer lustro del siglo XXI para dar paso a los llamados gobiernos de la revolución ciudadana que, en medio de condiciones externas por lo general favorables, privilegiaron una política económica más soberana respecto a las directrices tradicionales de los organismos financieros internacionales, así como un rol activo del Estado en la economía, tanto para captar una mayor porción de los excedentes de las exportaciones petrolíferas como para fomentar la inversión pública en infraestructura —sobre todo la vial y la destinada a la generación de energía eléctrica— y en la provisión de servicios públicos. En conjunto, las medidas tomadas lograron reducir visiblemente los niveles de pobreza y desigualdad.

No obstante, aunque se diseñaron algunas políticas macro y algunas medidas puntuales, durante este período tampoco se pudieron sentar las bases para una diversificación productiva con mayor valor agregado. El patrón primario-exportador se mantuvo, y la presión por ampliar las fronteras extractivas ha provocado un aumento de los conflictos socioambientales, sobre todo por la expansión de las zonas petroleras y mineras. Si bien Ecuador no presenta un nivel de dependencia de sus exportaciones de petróleo como el que aqueja a países como Venezuela, la ausencia de otros nichos robustos de acumulación lo vuelven muy vulnerable a la oscilación de los precios del crudo. En el período 2000-2014, las exportaciones petroleras se mantuvieron en un nivel alto, entre el 50 y el 65% de las exportaciones totales. Así, ante la drástica baja de los precios del

petróleo hacia 2014 —con una recuperación modesta desde 2017—, el Estado vio menguado el espacio de oportunidad para mantener los niveles de inversión pública y de estímulo económico a los mercados internos.

Sara Caria enfatiza que la transformación productiva requiere pasar de la competitividad espuria a una competitividad auténtica, en los términos descritos por Fernando Fajnzylber. La autora señala que cambiar el patrón productivo ecuatoriano es un desafío de primer orden que amerita cambios institucionales. Estos deben permitir una mejor concepción y aplicación de políticas de desarrollo productivo que, además de ser rentables, sean altamente inclusivas, territorialmente equilibradas y responsables ante las repercusiones ambientales. Sugiere concentrarse en fortalecer la base económica nacional y la integración complementaria con los países andinos, como prerrequisito para una estrategia más sustentable de inserción en la economía internacional.

Se advierte que, en el contexto de una economía dolarizada, hay que superar la tentación de generar competitividad espuria con base en la flexibilización y abaratamiento de la fuerza de trabajo. Sería mejor concentrar esfuerzos en el fomento del aprendizaje y la actualización de las habilidades de la población trabajadora; en garantizar el empleo decente, y en reconocer y proteger la invisibilizada economía de los cuidados, por demás feminizada, y que ciertamente es la base del trabajo reproductivo que a la larga permite el llamado trabajo productivo.

Sugiere la autora reconocer la megadiversidad natural y pluriculturalidad del territorio ecuatoriano. Esto obliga a reconocer las distintas valoraciones sobre la economía, el bienestar humano y la interacción con la naturaleza que existen en el país. Llama la atención sobre el error que entraña imponer proyectos económicos sobre los territorios, en especial cuando dichos proyectos atentan contra las prácticas locales y los medios de vida comunitarios. En ese sentido, el extractivismo es la mayor negación de la pluriculturalidad y, en consecuencia, una grave amenaza para la cohesión social.

Perú

El capítulo quinto, elaborado por Luis Ángel Rodríguez, expone el perfil productivo del Perú. La piedra angular del análisis se fija en las reformas económicas aplicadas en el país desde los años noventa y que dieron lugar a lo que se conoce como Modelo PESER, la combinación de una estrategia económica primario-exportadora con un fuerte énfasis en el sector servicios en el ámbito nacional. La privatización de empresas extractivas —de minería e hidrocarburos—, así como de las de servicios públicos, es la base legal y financiera de este modelo.

Esa combinación provocó en sus inicios un notable aumento del crecimiento económico, en concurrence con un escenario internacional favorable. Sin embargo, el empuje de esta estrategia muestra desde hace algún tiempo signos de desgaste. Durante el período 2011-2016, los *shocks* externos deterioraron los términos de intercambio como nunca en los últimos 70 años, lo que provocó la reducción del valor de las exportaciones en casi un tercio. Al disminuir las exportaciones y mantenerse la presión importadora, se intentó erróneamente neutralizar el elevado déficit de la cuenta corriente con la atracción incondicional de IED y el endeudamiento externo. Además, la estrategia peruana, aun en sus momentos de mayor auge, ha sido incapaz de crear por sí misma encadenamientos productivos, suficiente empleo formal y una adecuada tributación de los sectores más dinámicos que permita equilibrar las desigualdades sociales por grupos, clases y territorios.

Un rasgo esencial para comprender el modelo PESER en Perú es la fuerte extranjerización de los activos productivos estratégicos, a cargo de grupos transnacionales que progresivamente se han vuelto mayoritarios, incluso en el control que ostentan sobre el sector financiero. El papel del Estado ha sido muy limitado a la hora de captar una parte importante de los excedentes. A este tipo de configuración económica —que por cierto retrata adecuadamente lo que ha sucedido en Latinoamérica— se le conoce en Perú como la “república empresarial”. El modelo peruano se basa, entre otros pilares, en una agresiva desregulación laboral y en una fuerte apertura comercial y

de facilitación de atracción de IED, complementada con regulaciones laxas que favorecen la primacía de monopolios y oligopolios.

Como es común en la región, la historia económica del país registra el pasaje de la dependencia de un recurso natural a otro. Esta sustitución estaba mediada por el agotamiento del recurso o por cambios en la demanda y oferta del comercio internacional. El guano fue protagonista entre las décadas de los cincuenta y setenta del siglo XIX. Vino después un breve interregno del salitre hasta dar paso al caucho, entre los 1890 y la primera década del siglo XX. También destaca el peso de la anchoveta en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Durante el siglo actual, ha sido notoria la prevalencia de los minerales.³

El país también vivió un breve auge industrializador, cuyo impulso inicial se remonta al período 1959-1966, cuando el PIB exhibió un ritmo de crecimiento de 7.3%, jalonado en buena medida por el crecimiento de la producción manufacturera. Este dinamismo industrial continuó, aunque con menor ímpetu, entre 1966 y 1975. En términos de la composición del PIB, la industria manufacturera tuvo un peso de 20.7% en 1954, hasta alcanzar un pico de 26.6% en 1974. En 2017, el sector manufacturero apenas representó el 13%.

La incapacidad de dar el salto a la producción de bienes de capital y bienes intermedios, y por ende, las limitaciones para una mejor absorción e innovación tecnológica, dieron al traste con el momento industrializador al no poder modificar la composición del comercio exterior y su tendencia estructural al déficit. Según el autor, esta situación impidió la consolidación de una burguesía urbana, por lo que las relaciones de poder económico y político continuaron en manos de las oligarquías latifundistas, los grupos exportadores y las transnacionales. En contraste con los incipientes sectores industriales, los grupos económicos dominantes tuvieron escaso interés en articular el mercado doméstico con los sectores de exportación. Los años noventa vinieron a dar el golpe de gracia al alicaído sector industrial y

3. La minería en Perú se remonta a los tiempos coloniales; no obstante, su predominio en el régimen primario-exportador se volvió indiscutible desde los años 1990.

a reforzar el papel de la extracción minera en la apuesta económica. Para Luis Ángel Rodríguez, al cabo de las últimas tres décadas, esta trayectoria de especialización ha mostrado visibles síntomas de contagio de la enfermedad holandesa, con la consecuente dificultad para la emergencia de otros sectores productivos de exportación distintos a los extractivos.

El peso del sector minero en las exportaciones peruanas es hoy indiscutible, sobre todo por el aporte del cobre y el oro. En términos generales, China se ha convertido ya en el primer destino de las exportaciones nacionales, seguida de Estados Unidos, y más atrás se ubican cinco países: Alemania, India, Corea del Sur, Japón y Suiza. Es decir, se han diversificados los mercados de destino, pero a partir de una canasta relativamente reducida de bienes basados en recursos naturales.

La estrategia económica del Perú ha sido incapaz de cohesionar el tejido productivo interno. Tampoco tributa en forma que le permita al Estado tener más ingresos para proveer más y mejores bienes públicos. Así, la informalidad laboral es la puerta de acceso al empleo y al bienestar de la mayoría de la población. En 2017, la tasa de empleo informal era de 72%, cifra considerablemente alta incluso para el registro latinoamericano. Al respecto, la migración rural urbana ha sido una constante en el Perú desde hace casi 50 años. Esta migración sin industrialización implica un numeroso contingente de personas que arriba a las ciudades para trabajar en el sector servicios, sobre todo en rubros de alta informalidad y baja productividad. El autor remarca que en las ciudades son las mujeres las que ocupan mayoritariamente los empleos en los sectores de servicios más precarios, como el del comercio ambulante. A la migración del campo a las ciudades se suma el importante flujo de migrantes que salen del país: se estima que los peruanos en el exterior equivalen al 11% de la población nacional.

Por unidades productivas, el empleo se concentra en las micro y pequeñas empresas, que, según estimaciones, en 2016 constituían respectivamente el 94.7% y el 4.4% del total de las empresas del país. Por otra parte, es sugerente la alta proporción de personas que se emplean en el sector primario, principalmente en la agricultura;

en el año 2000, esta absorbía al 33.5% de la población ocupada y el 26.5% en 2016. Para el sector de los servicios, el mismo indicador pasó en ese período de 52.7% a 57.8%, mientras que la población empleada en la industria manufacturera ha mantenido una participación baja: 10.1% en 2001 y 9.5% en 2016.

Respecto a los principales impactos ambientales de las actividades económicas, destaca el deterioro de los ecosistemas a raíz de las actividades mineras y la degradación de la tierra por el cambio de uso del suelo. Sobre el impacto minero, ya desde 2001 se estimaba que, en la ciudad de Trujillo —uno de los centros mineros más grandes del país—, al menos 23.5% de la población presentaba niveles de cadmio en la sangre muy superiores a los estándares internacionales. A la vez, Perú se reconoce como uno de los países de la región con más conflictos socioambientales derivados de la explotación minera. Durante el siglo XXI, también resaltan los efectos del proyecto gasífero Camisea, que ha afectado la biodiversidad y la integridad de los pueblos indígenas que habitan en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.

Finalmente, Luis A. Rodríguez plantea que una corrección a fondo del actual enfoque de desarrollo económico requiere considerar al menos cuatro aspectos: a) la revisión del sistema de incentivos que favorece la alta y concentrada rentabilidad de las materias primas de exportación; b) las condiciones estructurales que explican el reducido peso del mercado interno; c) las distorsiones en la composición de la formación bruta de capital fijo (inversión productiva), y d) el marcado rezago en ciencia, innovación y tecnología. La gestión económica territorial con base en equilibrios sociales, económicos y ambientales es primordial para un cambio deseable de la orientación productiva peruana, en combinación con una mejor captación y reinversión social de los excedentes y, no menos importante, la identificación de sectores estratégicos que posean la doble cualidad de promover encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, como impulsores del mercado interno y el sector exportador.

Venezuela

El sexto y último capítulo de este tomo ilustra el caso venezolano, y fue elaborado por Manuel Sutherland. El texto retrata de cuerpo entero los males típicos de una economía rentista que no ha logrado sacar provecho de los ciclos de bonanza para diversificar la economía. De todos los estudios nacionales que se encargaron para América Latina, este es el que presentó mayor complejidad, dado el impacto de una crisis económica sin parangón en la región. La caída de la producción en más de un 50% durante el período 2013-2018 arrastra hacia abajo el comportamiento de las variables que dan cuenta del desempeño productivo y social del país. Aunque es comprensible querer enfocarse en la coyuntura reciente, el autor mantiene un fuerte empeño en mostrar cómo el caso de Venezuela responde a procesos estructurales que no han sido atendidos debidamente por los distintos gobiernos a lo largo de la historia. Por otra parte, el análisis reciente de la economía venezolana también se complica por las dificultades para el acceso a la información estadística en los últimos años.

Peor aún, como lo recuerda el autor, la debacle económica y su tratamiento actual orillan a los diferentes actores nacionales a la supervivencia y llevan a enfocar la atención en salidas de corto plazo que logren apenas paliar la crisis. Este tipo de soluciones ha tendido a agudizar la situación, a falta de una visión estratégica y de condiciones para un pacto social que transforme la crisis en una oportunidad para un cambio profundo. En este contexto de incertidumbre y desconfianza extendida, la diversificación inteligente de la matriz productiva y la sostenibilidad ambiental parecen no tener cabida como alternativas frente al insostenible rentismo petrolero. La acelerada desindustrialización del país, la inestabilidad macroeconómica y la caída dramática de los salarios reales provocan, además del empobrecimiento de la mayoría de la población, un flujo migratorio que para 2018 se estimaba superior a los tres millones de personas.

La historia económica de Venezuela revela un país que durante la época colonial fundó su producción en el café, añil, tabaco y cacao. Los escasos hallazgos auríferos impidieron el desarrollo extendido de este rubro, lo que motivó el desarrollo agrícola con ciertos avances

técnicos y de pequeña escala en la región centro-norte costera, que contrastaba con la agricultura de subsistencia que prevalecía en la mayor parte del país. El cacao fue el mayor producto exportable hasta 1830, desplazado por el café y por la carne y el cuero vacuno hasta 1860. Después, el tabaco ocupó el primer lugar hasta inicios del siglo XX. Las primeras décadas del siglo XX vieron el paso de un país netamente agroexportador a uno de base petrolera, situación que perdura hoy.

El hecho de que la mayoría de la población sobreviviera al amparo de la producción agrícola de autoconsumo o en pequeños mercados locales abonó para que el mercado interno fuese bastante reducido. La demanda interna de manufacturas y productos alimenticios elaborados en el país surgió prácticamente con el auge petrolero. Esto dio lugar a un impulso industrializador tardío, surgido alrededor de los años cuarenta y que se consolidó a mediados de siglo. Las restricciones de la economía internacional, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, sirvieron como acicate para que el país pensara seriamente en un proceso de industrialización que le permitiese contar con maquinaria e insumos. Para financiar el despegue industrial, el Estado se apoyó en el aumento de su captación del rubro petrolero, que en aquellos tiempos estaba en manos de empresas transnacionales. Sin embargo, desde el origen, este impulso se basó en las libertades que ofrecía una moneda sobrevaluada para importar bienes de capital y bienes intermedios requeridos para producir manufacturas al interior de Venezuela.

El autor subraya que la renta petrolera vino de la mano de la conformación de un Estado patrimonialista que no requería generar ingresos fiscales ni captación de excedente alguno de las actividades económicas no petroleras, en las cuales se empleaba el 99% de la población. Se creó entonces el imaginario de un “Estado mágico” que podía dispensar prebendas y privilegios, y levantar monumentales infraestructuras urbanas sin recurrir al gravamen de los ingresos de las empresas ni de la ciudadanía.

La convergencia de las políticas industriales con la sustitución de importaciones se dio en la década de los sesenta. Un rasgo particular del país fue que la aplicación del enfoque cepalino tuvo lugar en

medio de condiciones desfavorables por el peso de la deuda externa y la brecha creciente de la balanza de pagos. Empero, con el auge de los precios del petróleo, a mediados de los años setenta, comenzó una nueva etapa del período industrializador, caracterizada por una oleada de nacionalizaciones de sectores económicos estratégicos, entre las que destaca la nacionalización del petróleo. Por la extraordinaria alza de la renta nacional, a este período se le conoce como el tiempo de la “Gran Venezuela” o “la Venezuela Saudita”. En conjunto, tomando en cuenta las dos fases de las políticas industrializadoras, entre 1950 y 1978, la producción manufacturera creció a un ritmo de 7.9% anual, y la producción industrial se situó entre las más altas en América Latina. Pero el apogeo de los años setenta se apoyaba en pies de barro. Como lo reitera Manuel Sutherland, era una modernización importada con petrodólares.

La crisis económica que afectó prácticamente a toda la región en los años ochenta sacudió con fuerza a Venezuela. La deuda externa alcanzaba magnitudes impagables por la subida de las tasas de interés. Los ingresos de la exportación de petróleo se desplomaron, e hizo agua la artificialidad del milagro venezolano. La crisis tocó fondo en 1983 y fue la justificación para repensar un nuevo giro en las políticas económicas, esta vez hacia las orillas neoliberales. Para disminuir tanto el déficit de la balanza de pagos como el fiscal, se procedió a una apertura parcial del rubro petrolero a fin de habilitar concesiones a empresas privadas. Hacia finales de la década, el decrecimiento de la economía y la desindustrialización pasaron factura en términos del aumento de la pobreza y la inestabilidad social. El famoso “Caracazo” de 1989 es un hito del levantamiento popular masivo. Sin embargo, la década de los noventa dio continuidad a los problemas de la anterior. La profunda crisis del país facilitó las condiciones para la llegada de Hugo Chávez a la presidencia, a finales de 1998, con la promesa de que la “Gran Venezuela” resurgiría de entre las cenizas.

El nuevo gobierno comenzó su andadura con precios bajos del petróleo —nueve dólares el barril—, un producto que en ese momento constituía el 65% del valor de las exportaciones, porcentaje todavía bajo para los estándares de una economía tan dependiente de este rubro como la venezolana. Los primeros años del ciclo chavista

estuvieron marcados por la incertidumbre política y el estancamiento económico. Pero, entre 2005 y 2008, el péndulo de los precios de los hidrocarburos volvió a favorecer al país y oxigenó al gobierno, provocando un crecimiento del PIB cercano al 8% anual. Luego de algunas variaciones por la crisis económica internacional, se presentó un nuevo pico de los precios del barril de petróleo, que pasó de 35 dólares en 2009 a 120 dólares entre 2011 y 2013.

En 2012, el petróleo alcanzó el 95% del total de las exportaciones. Sin embargo, durante el bienio 2014-2015 los precios volvieron a la baja, aunque siempre en una cota más alta que el piso de finales de siglo XX y principios del XXI. Esta caída impactó la progresión que habían mantenido el gasto público y las importaciones. La producción y la productividad se vinieron abajo para entrar en una etapa de escasez creciente, con hiperinflación y aumentos del déficit externo y fiscal. La emisión inorgánica de dinero a la que se recurrió frecuentemente solo venía a arrojarle leña al fuego. De 2014 a la fecha, los problemas de la economía y la sociedad venezolanas se han venido agravando de manera constante. Con las exportaciones de petróleo a la baja; la producción industrial y agrícola sacrificada por un tipo de cambio sobrevaluado, y el desencuentro entre los sectores empresariales y el gobierno, la ecuación venezolana no ofrece salidas favorables a no ser que se dieran profundos cambios que, como se dijo antes, pierden relevancia ante las presiones de sobrevivencia y búsqueda de salidas de corto plazo.

Las características sui géneris del perfil productivo venezolano no hacen ajeno al país a los males estructurales que aquejan al resto de América Latina. Seis de cada diez empleos se consideraban informales en 2015. La productividad laboral del sector petrolero, pese a los problemas de su gestión en los últimos años, sigue estando muy por encima del resto de las actividades económicas. La reducción dramática de los salarios reales volvió poco viable el desarrollo de sectores productivos no petroleros y, para complicar el panorama, la migración de venezolanos al exterior está vaciando las capacidades humanas necesarias para el florecimiento del tejido productivo.

En la dimensión ambiental, el autor señala que la dependencia del petróleo ha obstaculizado el desarrollo del gran potencial que posee el

país en energías renovables: hídrica, solar, eólica. El elevado parque automotor privado, y el subsidio no focalizado a los combustibles fósiles, son factores que agudizan la contaminación ambiental. En general, en el país no se les ha dado importancia a las consecuencias ecológicas provocadas por la extracción, producción y consumo de petróleo. Se estima que, en 2015, cerca del 22% de los millones de barriles de agua utilizados en la extracción petrolífera fueron descargados sin tratamiento alguno, con el consecuente efecto sobre las aguas y los suelos. Por las emisiones de metano que se generan en sus campos petroleros, Venezuela es responsable de aproximadamente 2.3% de las emisiones globales de ese gas.

De manera reciente han emergido otros riesgos y amenazas ecológicos en torno al llamado Arco Minero del Orinoco. Se trata de un proyecto de extracción minera a cielo abierto en un área que abarca aproximadamente el 12% del territorio venezolano y que se traslapa con un gran acervo de biodiversidad natural y cultural. La conflictividad socioambiental no se ha hecho esperar en la zona y pone en evidencia los límites ambientales y sociales de expandir la frontera extractiva.

En la parte final de capítulo, Manuel Sutherland esboza orientaciones básicas para un cambio en la especialización productiva en Venezuela. Parte del tránsito hacia una matriz energética que aproveche el potencial hídrico, solar, eólico, e incluso gasífero que, entre otros beneficios, reduciría las emisiones de gases de efecto invernadero del país. Para reducir la dependencia de las exportaciones de hidrocarburos, el autor señala la necesidad de una descentralización eco-social-territorial con base en una gobernanza ambiental que, dentro de la factibilidad de las políticas de fomento económico, considere las interacciones sociales y ecológicas. Esta desconcentración de las actividades productivas tendría la virtud de provocar una relocalización que genere menor polarización entre las zonas dinámicas y las más deprimidas. El autor también apela al replanteamiento de los incentivos y subsidios a partir de criterios social-ecológicos, de la mano de impuestos verdes que incidan en la reducción de las emisiones de gases a la atmósfera, así como de aplicar medidas para frenar la destrucción de los recursos acuíferos y preservar la calidad de los

suelos. No menos importante es la tarea de repensar el diseño de políticas industriales que no dependan excesivamente de la burbuja que provocan las bonanzas del petróleo.

En el aporte de Manuel Sutherland queda implícito que, debido a la crisis severa que sufre el país, cualquier intento de diversificación y sustentabilidad social-ecológica de la matriz productiva requiere en el corto plazo de acuerdos sociales entre los diferentes actores públicos y privados, para pensar el país más allá de la coyuntura y los intereses de grupos particulares.

Comentarios finales

Después de visitar las trayectorias productivas de América Latina, y, en el caso particular de este tomo, de la subregión andina, queda en evidencia el desafío de trascender los modelos económicos basados en la extracción insostenible de materias primas. Los esfuerzos tendrían que enfocarse hacia la diversificación productiva con mayor uso de conocimiento y mayor sensibilidad sobre los efectos de la ocupación del territorio en los ecosistemas y culturas ancestrales. El cambio estructural es una prioridad que los países de la región no han querido o no han podido afrontar. La transformación de los sistemas de producción no se dará por decreto ni por un golpe de suerte: exige una alineación estratégica de políticas, instituciones y actores para aprovechar los márgenes de maniobra actuales y, enseguida, expandirlos en el futuro. Para la región, es un imperativo histórico crear condiciones para salir del extractivismo y la fragmentación productiva.

Las tendencias y escenarios regionales y globales obligan a que los países superen la visión cortoplacista en la que quedan atrapadas las miradas y análisis puramente nacionales. La reconfiguración del poder económico y político en el mundo; los impactos de las tecnologías disruptivas; la crisis ambiental, y los cambios demográficos y culturales son algunas de las principales megatendencias que requieren atención por parte de la academia, los gobiernos, los actores económicos y la sociedad civil (Bitar, 2014). Todas las megatendencias están muy vinculadas entre sí y condicionan las oportunidades y

restricciones para los futuros probables en América Latina. Los sistemas de producción pueden ser afectados en una u otra dirección según se comporten las tendencias y, sobre todo, según se anticipen los países. Si bien los estudios prospectivos no buscan ni pueden predecir el futuro, es bien sabido que la exploración de escenarios y su vinculación con las políticas públicas permiten una mejor preparación ante su advenimiento.

La heterogeneidad productiva, la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, la insuficiencia dinámica del capital, la restricción externa y la enfermedad holandesa, así como la internacionalización del mercado interno, la industrialización trunca y la desindustrialización prematura son conceptos explicativos para dar cuenta del perfil dominante de las economías latinoamericanas. Cada uno ha sido abordado consistentemente desde la economía política regional, pero su consideración ha sido escasa en las políticas promovidas por los gobiernos que han dirigido los destinos de cada país. No parece ser entonces un problema de conocimiento; antes bien, es un divorcio entre la generación de pensamiento y la acción política. Cabe preguntarse qué es lo que motiva dicha separación. Al menos, aparecen dos factores cruciales para bosquejar una respuesta.

En primer lugar están los intereses y el balance de poder de los grupos económicos que han encontrado una zona de confort en la fragmentación productiva y en la oportunidad de captar altas tasas de ganancia a partir de la competitividad espuria. Sus lógicas de acción se orientan a reforzar: a) el sistema de privilegios que les facilita una economía basada en la exportación de bienes de escaso valor agregado; b) el control de los rubros más dinámicos de los mercados domésticos; c) la baja tributación, y d) la flexibilización precaria de las condiciones laborales. En segundo lugar, aparecen las débiles capacidades estatales y de los organismos de integración supranacional para aplicar políticas productivas basadas en una debida planeación y coordinación interinstitucional e intersectorial, capaces de romper las inercias actuales. Esta falla de origen se complementa con el endeble músculo regulatorio de los Estados, que impide, entre otros propósitos, equilibrios tanto funcionales como equitativos sobre quién hace qué en el desarrollo económico y cómo se procuran pactos redistributivos

que reduzcan las brechas de capacidades y oportunidades entre los grupos sociales (Oszlak, 2019).

Sin perjuicio de que los déficits estructurales antes mencionados afectan a la región en su conjunto, sería un error suponer que las soluciones son las mismas en cada caso. Existe un conjunto de orientaciones de base que valdrían para casi todos los países —derivadas del papel subordinado y marginal de las economías latinoamericanas en el sistema mundial—, pero, a la vez, se marcan compases diferenciados que exigen medidas particulares según las diferencias en contexto, trayectorias y capacidades de cada país.

Desde el enfoque de transformación social-ecológica se asume que el Estado cumple una función estratégica en la provisión de condiciones para el cambio productivo estructural (FES Transformación, 2019). Esto no significa subestimar el papel de los distintos actores sociales; por el contrario, las agencias del Estado —en los distintos niveles territoriales— serán más acertadas en sus decisiones en la medida en que ventilen de manera democrática los principales dilemas que surgen del traslape de diversas aspiraciones e intereses societales.

Una tarea fundamental es construir una institucionalidad resistente tanto a la autorreferencia burocrática como a la racionalidad caudillista-clientelar, así como a prueba de la captura corporativa por parte de los principales grupos de poder económico. La transformación requiere una sociedad que sea capaz de influir en el reconocimiento y corrección de las principales fallas del Estado y del mercado.

Respecto a las diagonales entre la dimensión económica y el bienestar social que menciona Matías Kulfas en el primer capítulo, vale la pena repensar el papel del Estado en las estrategias de desarrollo socioeconómico en los países de América Latina. Siguiendo a Martner y otros (2014; p. 214), al menos cinco tareas principales deberían ocupar el quehacer estatal en forma articulada: a) dinamizar el desarrollo económico; b) promover la convergencia en la productividad sectorial; c) fomentar una mayor articulación territorial; d) impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral, y e) dotar de bienes públicos y protección social con vocación universalista y redistributiva.

Como reitera Kulfas en su texto, faltaría identificar también las diagonales entre el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental. Esto vuelve más compleja la identificación de las rutas de transformación. Si ya son considerablemente antagónicas las perspectivas económicas y las del bienestar social, al incorporar la dimensión ambiental se agregan nuevas encrucijadas. Sin embargo, la protección de la naturaleza no es un capricho o moda por atender; es condición de sobrevivencia para las sociedades humanas y para el conjunto de especies que habitan el planeta. Alinear la economía dentro de los contornos sociales y ambientales es una condición indispensable para la transformación de los sistemas productivos.

La subordinación de la economía a las dimensiones sociales y ambientales exige políticas que desacoplen el bienestar de la pretensión de crecimiento ilimitado. De lo contrario, seguirá prevaleciendo la lógica de generar exponencialmente nuevos deseos y productos que los satisfagan —por lo común, bienes de corta duración—, para así alimentar el insaciable apetito del crecimiento económico, sin considerar sus consecuencias sobre la biocapacidad planetaria (Brand y Wissen, 2018; Daly, 2013; Dias, 2017).

América Latina podría transitar al menos por tres senderos prototípicos, según su orientación productiva. El primer sendero representa el curso actual, la reinención perpetua del *mito de El Dorado*, seguir explotando sin piedad su riqueza natural, manteniendo intactas las brechas de productividad y las disparidades sociales. Es una senda que requiere altas tasas de crecimiento para reducir la pobreza, y aún mayores para reducir un ápice la desigualdad. Lo cierto es que sus propias contradicciones vuelven improbable sostener el nivel de crecimiento que promete, y lo que termina primando es la volatilidad. Y en tiempos de vacas flacas son los pobres los que han sufrido los peores estragos. Así, el tipo de crecimiento promovido es un problema central que invalida esta ruta. Este camino es el que no da para más y conduce solo al precipicio.

El segundo sendero apunta a una situación intermedia en la que los países de la región logran salir del extractivismo depredador, de las peores formas de destrucción ambiental y de la explotación más oprobiosa de la fuerza de trabajo. Pretende aumentar la inversión

en la producción de bienes de capital y estimular una aglomeración productiva —nacional, subregional y regional— que impacte positivamente en la convergencia tecnológica, el valor agregado y la creación de empleos de calidad. Sigue importando mucho el crecimiento del producto. Sin embargo, se prefiere aquel tipo de crecimiento que beneficie la cohesión social. La efectiva provisión de bienes públicos estatales y la regulación del mercado con criterios de eficiencia económica, justicia social y una mejor estimación del impacto ambiental son clave en esta perspectiva. Los impuestos ambientales cumplen un importante rol recaudador, a la vez que son útiles para desincentivar ciertos rubros nocivos y ayudan a financiar otros más adecuados para la transición sostenible. En esta ruta es posible plantearse una inserción más inteligente y selectiva en la economía global. Aunque sigue en esencia las coordenadas de la reproducción capitalista, la viabilidad de este derrotero se ve amenazada por la fuerte competencia interregional y por los sesgos de la arquitectura económica global.

Por su parte, el tercer sendero avanza hacia la recreación profunda de nuevos sentidos y configuraciones entre economía, ambiente y sociedad, con una profunda reflexión sobre los patrones de extracción, producción y consumo. Se trata de un camino o proyecto alternativo sin pretensiones de determinismo histórico ni de crear una sociedad perfecta (Mora, 2018). Enfrenta de manera directa la apropiación que la economía hace de la naturaleza y de los cuerpos. Pone en primer plano el respeto a los ciclos de reproducción y regeneración de la naturaleza. Procura equilibrios juiciosos entre tradición e innovación. Concibe la riqueza como un concepto multidimensional que se bifurca en riqueza en tiempo, relaciones convivenciales y bienes materiales. De manera no menos importante, revalora el trabajo de reproducción de la vida tan largamente castigado por la lógica productivista. Propone superar la dicotomía entre Estado y mercado para trascender hacia una comprensión holística en la que comunidades y organizaciones sociales aporten valores, lógicas y ritmos distintos de los que aportan tanto la racionalidad burocrática como la del lucro. Para transitar por esta vía, se requiere un pacto territorial ecosocial. La revalorización del tiempo y los cuidados, así como la desmercantilización

de la naturaleza y de importantes esferas sociales son objetivos innegociables en esta dirección.

Para continuar en el rumbo del primer sendero solo se necesita más de lo mismo que se ha hecho hasta ahora: una fórmula infalible para el fracaso. Para ir por el segundo camino se requiere una política productiva de largo plazo más integral y coordinada, con más autonomía de los países y de la región en las arenas globales, junto con un Estado capaz de gestionar con sensatez los *tradeoffs* socioambientales. En este derrotero, siguen vigentes muchos de los parámetros de la visión occidental productivista, pero se atenúan sus peores efectos. Para el tercero, como supondrá el lector, se precisa un nuevo paradigma, la emergencia de una nueva cultura que oriente las relaciones sociales y las relaciones con la naturaleza (Ardila, 2019; Mora, 2018).

Las contradicciones entre el primer sendero y los otros dos son tajantes e irreconciliables. Por su parte, el segundo y el tercero poseen en común que son caminos por construir y persiguen algunos objetivos convergentes, pero no son necesariamente complementarios. El segundo apuesta por una morigeración de la economía para que respete equilibrios hoy pasados por alto. El tercero, en cambio, apunta a repensar la economía desde sus fundamentos; por lo tanto, es más radical y requiere unas condiciones de posibilidad más inasibles que las del segundo. No se refiere tanto a las condiciones de posibilidad material —esta dirección requiere ciertamente menos complejidad material—, sino a las condiciones subjetivas, ya que los imaginarios que dominan a las sociedades latinoamericanas —los de los estratos dirigentes y los de los subordinados— asumen el progreso material como un fetiche.

El lector pensará de inmediato que quizás el tercer sendero esconde una mirada que idealiza la marginación y la privación de bienes y servicios de la población latinoamericana, sobre todo la que vive en zonas rurales. Es una preocupación muy válida. Hay que tomar distancia de las posturas esencialistas que a la larga reproducen el *statu quo* y la desigualdad que le es inherente. Desde el enfoque de la transformación social-ecológica, la apuesta por el tercer sendero reconoce el deber de satisfacer estándares básicos de dignidad humana, lo que incluye la satisfacción de necesidades de bienes y servicios.

Pero la forma en que cada sociedad gestione su bienestar tendría que ser más socialmente construida, desde abajo, en lugar de ser impuesta por los ritmos de la sociedad de consumo y la acumulación concentrada de capital.

Desde una visión menos prejuiciada, podrían entablarse puentes entre el segundo y el tercer senderos. No son automáticos y plantean sortear muchas contradicciones, intereses y dilemas. La descarbonización progresiva de la economía y el fomento de la producción agrícola ecosaludable poseen atributos para llegar a ser dos ejes comunes de lucha. Desde la acción política de partidos y gobiernos, no es posible esperar a que estén dadas todas las condiciones para decantarse por la opción más deseable en términos aspiracionales. Hay una cuota de realismo que debe conjugarse con la razón utópica. Las transiciones son en este sentido importantes. Hay que concebir y forjar los puentes entre la segunda y la tercera vías, sin perjuicio del derecho, en especial de las comunidades de base territorial, de defender y mostrar –en el *aquí y ahora*– esferas de posibilidad para el tercer sendero. Sin esa lucha por la expansión de las prácticas alternativas no hay mayores chances para que el futuro se impregne fuertemente de un nuevo *ethos* vital.

Para finalizar, conviene decir que los estudios nacionales que componen este tomo y los siguientes a publicar se ubican todos de espaldas al primer sendero; sus coordenadas apuntan a vislumbrar el segundo camino con algunos matices que recordarán al tercero. Desde la concepción del proyecto de Transformación Social-Ecológica en América Latina, este es un buen punto de partida. La combinación inteligente entre gradualidad y radicalidad puede dar a luz condiciones menos adversas que las actuales y, sobre esa base, hacer posible el surgimiento de ideas y esferas portadoras de cambio trascendente.

Referencias

- Ardila, Gerardo (2019). “Transformar el presente para poder vivir. Cultura y territorio; una aproximación desde la transformación social-ecológica”, en: *Cuadernos de la Transformación* No. 1. Proyecto FES Transformación. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15778-20191202.pdf> Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2019.
- Bitar, Sergio (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. CEPAL/Inter American Dialogue. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35890>. Fecha de consulta 20 de octubre de 2019.
- Brand, Ulrich; Wissen, Markus (2018). “Modo de vida imperial: dominación, crisis y continuidad de las relaciones societales con la naturaleza”, en Cáliz, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 27-57.
- Cáliz, Álvaro (2018). “Los enfoques del desarrollo en América Latina: hacia una transformación social-ecológica”, en Cáliz, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 163-216.
- (2017). “Cambio político en América Latina: perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica”, en Denzin, Christian; Cáliz, Álvaro (2017) (Coord.) *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 169-226.
- Daly, Herman (2013). “Una economía de estado estacionario”, en revista *Nueva Sociedad* No. 244, marzo-abril de 2013, pp. 134-141. Buenos Aires, Argentina.
- Dias, Vivianne (2017). “Los desafíos del capitalismo global para la transformación social-ecológica de América Latina”, en Denzin, Christian; Cáliz, Álvaro (2018) (Coord.) *Las aguas en que*

navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 19-99.

FES-Transformación (2019). *Sinopsis: Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina.* Primera edición. CDMX.

Kaltmeier, Olaf (2018). *Refeudalización. Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI.* CALAS. Disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/LEXTN-v3-Kaltmeier-150253-PUBCOM.pdf Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2019.

Kreimerman, Roberto (2017). “Contexto económico en América Latina: Perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica”, en Denzin, Christian; Cáliz, Álvaro (2017) (Coord.) *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica.* Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 169-226.

Martner, Gonzalo (2017). *Matriz productiva, transformación social-ecológica y el rol de los actores económicos.* FES-Chile. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/14161.pdf> Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2019.

Martner, Ricardo; Podestá, Andrea; González, Ivonne (2014). “Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad”, en Fuentes, Alberto (Coord.) *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe.* pp. 259-298. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/S201483_es.pdf?sequence=1&isAllo wed=y Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2019.

Mora, Henry (2018). “Utopía y proyecto alternativo: un marco categorial para la transformación social-ecológica en América Latina”, en Cáliz, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina.* Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 217-268.

- Puyana, Alicia (2018). “El neoextractivismo en Latinoamérica: ¿Nuevo rumbo o extracción de rentas en la globalización?”, en Cáliz, Álvaro; Denzin, Christian (2018) (Coord.) *Más allá del PIB hay vida. Una crítica a los patrones de acumulación y estilos de desarrollo en América Latina*. Proyecto FES Transformación. CDMX, pp. 109-162.
- Rodríguez, Iokiñe; Inturias, Mirna; Frank, Volker; Robledo, Juliana; Sarti, Carlos; Borel, Rolain (2019). “Conflictividad socioambiental en Latinoamérica. Aportes de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica”, en *Cuadernos de la Transformación* No 3. Proyecto FES Transformación. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15783-20191202.pdf> Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2019.
- Schmidtke, Tobias; Koch, Henriette y Camarero, Verónica (2018). *Los sectores económicos en América Latina y su participación en los perfiles exportadores*. Proyecto FES Transformación. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/14815.pdf> Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2019.



CAPÍTULO I

**Caracterización del
perfil económico-
productivo
latinoamericano**

MATÍAS S. KULFAS

Introducción

Desde hace largo tiempo, América Latina ha sido objeto de debates y controversias. Existen numerosos elementos para cuestionar la idea de “región”, más allá de los acuerdos administrativos de los organismos internacionales. Hay una historia con rasgos en común, así como factores de divergencia. En su interior conviven países con ingresos medio-altos y avances importantes en desarrollo humano, así como también países sumergidos en la extrema pobreza. La desigualdad es un elemento predominante: si bien también existen países un tanto menos alejados de los desempeños de las naciones más avanzadas, lo cierto es que la región compite con África Subsahariana en cuanto a indicadores de desigualdad.

En la zona conviven países de elevado tamaño y cierto peso en la economía internacional, como Brasil y México, con varios de reducido tamaño y otros intermedios. Si bien se han sucedido diferentes proyectos de integración económica regional, no se han logrado avances significativos y duraderos, salvo excepciones puntuales. Mientras México se encuentra profundamente integrado al mercado estadounidense, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay implementaron el proyecto más serio de integración en el Mercosur, con alcances limitados y cierta inestabilidad, al tiempo que países como Chile han priorizado una integración en el mercado internacional por sus propios medios, diversificando mercados a través de diferentes acuerdos comerciales.

Con una población en torno a los 630 millones de personas, América Latina representa el 7.9% de la población mundial. El PIB latinoamericano explica el 7.5% del total, y su PIB por habitante se ubica en un nivel 7% por debajo del promedio. La región es una importante reserva de recursos naturales: el acervo latinoamericano representa el 14.4% del total mundial, es decir aproximadamente el doble de su aporte en términos de producción y población. Asimismo, la presencia del sector manufacturero muestra señales de debilidad: América Latina aporta el 6.3% del producto manufacturero, por debajo del aporte económico agregado, al tiempo que su valor agregado manufacturero por habitante es 19% más bajo que el promedio mundial. Para completar esta primera aproximación, podemos también encontrar brechas significativas de productividad. A modo de ejemplo, es posible señalar que la productividad por ocupado de Estados Unidos (considerando manufacturas, minería y construcción) es 4.6 veces más elevada que la del promedio latinoamericano.

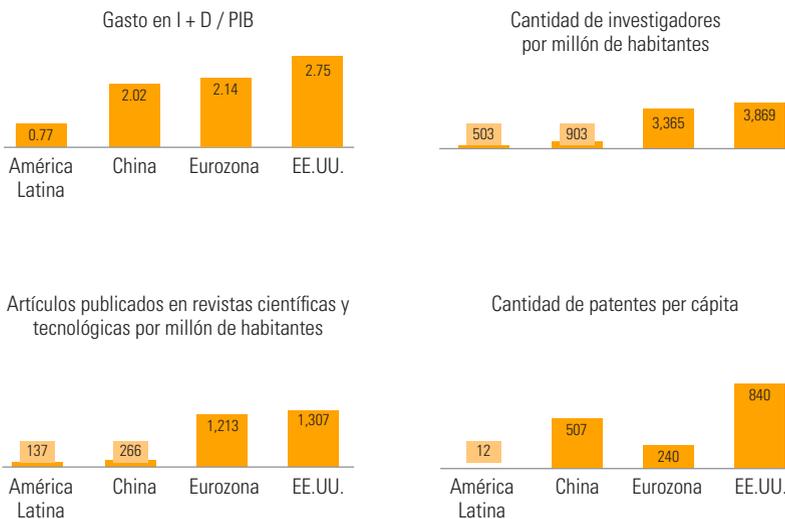
En las últimas décadas se han realizado numerosos estudios que enfatizan el papel de las brechas tecnológicas y el factor diferencial de los sistemas nacionales de innovación en la explicación de las diferentes trayectorias de desarrollo. En un sentido más amplio, Alice Amsden (2001) señalaba que el desarrollo consistía esencialmente en el tránsito desde una sociedad que produce predominantemente bienes basados en recursos naturales hacia otra que lo hace con base en bienes intensivos en el uso del conocimiento. Chang (1994, 2010) hizo referencia al papel de la política industrial y las estrategias

Cuadro 1. Perfil productivo latinoamericano: una primera aproximación



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial y ONUDI.

Cuadro 2. indicadores de brecha tecnológica latinoamericana respecto a China, países de la Eurozona y Estados Unidos, 2014-2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

de creación y acumulación de capacidades tecno-productivas como elemento esencial. Y, de manera más reciente, CEPAL (2014b) puso el foco en la necesidad de articular estrategias de cambio en la estructura productiva como paso necesario para reducir la desigualdad, haciendo uso de dos tipos de eficiencia: la keynesiana o de crecimiento y la schumpeteriana, que estimula la innovación tecnológica.

En este aspecto, las brechas tecnológicas muestran un rezago considerable en la región. El gasto en investigación y desarrollo (como proporción del PIB) en América Latina se ubica en 0.77, cuando China, los países de la Eurozona y Estados Unidos invierten una proporción entre tres y cuatro veces más elevada. Por su parte, América Latina tiene 503 investigadores por cada millón de habitantes, entre seis y ocho veces menos que los países más avanzados. La presencia de investigadores latinoamericanos en publicaciones científicas y tecnológicas es casi 10 veces menor, y la cantidad de patentes por habitante es entre 20 y 70 veces más baja que la registrada en países desarrollados.

Asimismo, no puede dejar de soslayarse la elevada heterogeneidad que se manifiesta tanto entre los países como en el interior de las diferentes naciones. Este aspecto refleja que los avances que se van produciendo no se traducen necesariamente en una mayor integración de los sistemas productivos regionales, sino que, antes bien, se observan economías de enclave de bajo efecto agregado y reducida sincronía (Kreimerman, 2017).

Mencionábamos la significativa brecha tecnológica con los países más avanzados. Sin embargo, un análisis de diferentes países de la región muestra un notable contraste. Brasil invierte más de 1% del PIB en investigación y desarrollo (I+D), por debajo de los países más avanzados, pero con una distancia bastante menor a la media regional. Un escalón más abajo, Argentina, Costa Rica y México invierten en torno a 0.5 y 0.6% del PIB, mostrando cierta propensión a desarrollar un sistema innovativo. En tercer lugar, encontramos un conjunto de países cuya inversión en I+D se ubica entre 0.3 y 0.4% del PIB, donde están Chile (con una tendencia en franco crecimiento), Colombia, Cuba, Ecuador y Uruguay. Finalmente, en el resto de los países el gasto en I+D es insignificante. En otras palabras, encontramos diferentes

casos y grados de avance en este aspecto que, como señalamos, es central a la hora de pensar el desarrollo productivo.

Cuadro 3. Heterogeneidad estructural: gasto en I+D como proporción del PIB y valor agregado manufacturero por habitante

País / región	Gasto en I+D / PIB	
Países desarrollados	Mayor a 2%	
Asia en desarrollo	Cerca de 2%	
América Latina	0.77%	
Mayor a 1%	Brasil	1.16%
Entre 0.50% y 1%	Argentina	0.59%
	México	0.52%
	Costa Rica	0.53%
Entre 0.20% y 0.50%	Chile	0.37%
	Colombia	0.23%
	Cuba	0.43%
	Ecuador	0.32%
	Uruguay	0.28%
Menos de 0.20%	El Salvador	0.07%
	Nicaragua	0.08%
	Perú	0.07%

País / región	VAM p.c. en dólares	
Países desarrollados	Mayor a 6,000	
Asia en desarrollo	En torno a 2,000	
Promedio mundial	1,500	
América Latina	1,200	
Por encima de la media mundial	Uruguay	1,600
	Argentina	1,550
Cerca de la media mundial	Chile	1,430
	México	1,390
	Brasil	1,300
	Venezuela	1,200
	Costa Rica	1,160
La mitad de la media mundial	Cuba	890
	Rep. Dominicana	850
	Colombia	800
	Perú	790
Un tercio de la media mundial	Ecuador	520
	El Salvador	500
Un cuarto de la media mundial	Honduras	320
	Nicaragua	260
	Bolivia	240

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

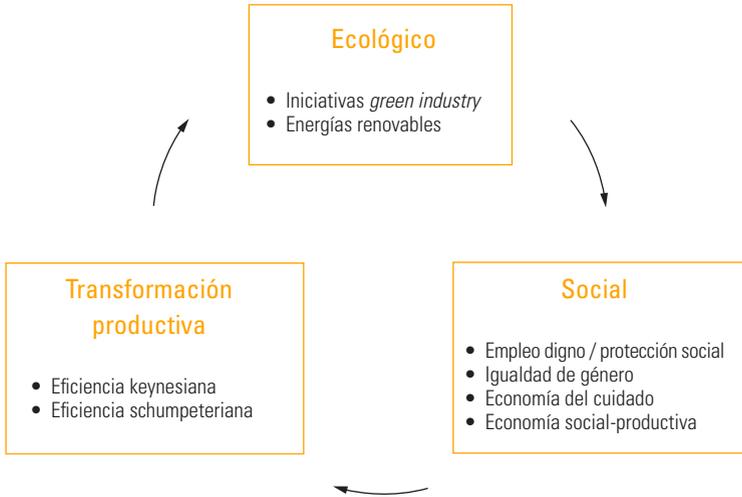
Una reflexión similar cabe a la hora de analizar el valor agregado en las manufacturas (VAM) por habitante. Encontramos dos países con significativas brechas respecto a los países desarrollados, pero con un VAM per cápita que se ubica por encima de la media mundial (Argentina y Uruguay). En segundo lugar, encontramos un conjunto de países que producen manufacturas por un valor cercano a la media mundial (Chile, México, Brasil, Venezuela¹ y Costa Rica). Luego observamos cómo la brecha se va acrecentando y encontramos países cuyo VAM es aproximadamente la mitad del promedio mundial (Cuba, República Dominicana, Colombia y Perú), la tercera parte (Ecuador y El Salvador) y la cuarta parte (Bolivia, Nicaragua y Honduras).

La cuestión de la heterogeneidad estructural no es nueva y ha sido frecuente este tipo de enfoque desde la historia económica. Cardoso y Pérez Brignoli (1979) diferenciaban senderos de especialización productiva, distinguiendo entre las economías agrícolas de productos tropicales, de clima templado y las mineras, incorporando también el tipo de encuentro entre las sociedades nativas precolombinas, las europeas y las africanas, así como el tamaño de las economías. Bértola y Ocampo (2013) retoman y actualizan esa clasificación. Existen motivos para analizarla en su conjunto y para interpretar sus especificidades nacionales y subcontinentales. En esta aseveración entran en juego tanto consideraciones de perfil productivo (con fuerte relevancia de la provisión de materias primas) como geopolíticas e históricas.

En definitiva, pensar sobre América Latina es un desafío constante y necesario, sin dejar de reconocer que se trata de un reto de alta complejidad, por la heterogeneidad histórico-estructural de la región y los diferentes proyectos políticos, económicos y sociales que conviven en su interior.

1. Las estadísticas correspondientes a Venezuela deberán ser analizadas con precaución dada la situación vigente en dicho país, donde se ha producido una inusual y muy abrupta caída de la actividad económica, en particular después de 2015.

Esquema 1. Ejes para repensar la transformación productiva con una perspectiva social-ecológica



Fuente: elaboración propia.

Este capítulo emprende un esfuerzo de síntesis para identificar rasgos comunes y factores de divergencia en la región. No se trata de un simple ejercicio de diagnóstico, sino también de identificación de factores de impulso para el cambio de matriz productiva con un perfil social-ecológico en los términos que propone el proyecto FES Transformación. En esta dirección, se expone un lente conceptual para abordar dicho desafío, el cual procura articular tres dimensiones: a) productiva, donde se retoma el marco conceptual de CEPAL (2014); b) ecológica, conjuntando las iniciativas *green industry*, y un énfasis especial en el desarrollo de clústeres tecno-productivos en torno a las energías renovables, y c) social, incorporando activamente los desafíos de la igualdad de género, la economía del cuidado y la economía social productiva. En torno a estos tres ejes es posible encontrar un espacio articulador para la transformación social-ecológica. Naturalmente, el papel de los recursos naturales y la crítica del extractivismo forman parte de este abordaje.

Esquema 2. Objetivos y políticas de transformación social-ecológica

El horizonte de la transformación social-ecológica Un cambio de trayectoria hacia una sociedad del buen convivir en la diversidad, con una democracia social y una economía plural orientadas al bienestar equitativo y sostenible	
Objetivos principales <ol style="list-style-type: none"> Fortalecer el Estado democrático y social de derecho, la convivencia, la participación y la deliberación colectiva. Diversificar estructuralmente la economía, preservar los bienes comunes y ampliar el acceso a bienes públicos de consumo colectivo, junto con la expansión de la economía social y del cuidado. Cambiar la estructura distributiva para lograr el acceso universal a condiciones de existencia y funcionamiento social dignos y una igualdad efectiva de oportunidades entre sectores sociales, géneros y territorios. Transformar los hábitats para hacerlos crecientemente inclusivos, culturalmente diversos y sostenibles, y con capacidad de enfrentar las causas y efectos de la violencia cotidiana y la inseguridad. Recuperar las biocapacidades y su uso resiliente. 	Ejes de política <ol style="list-style-type: none"> Incremento de las capacidades fiscales y de la planificación gubernamental estratégica y concertada con los actores sociales y económicos para la reconversión social-ecológica de corto y largo plazos. Reconversión mediante regulaciones y cambios de precios relativos hacia una producción resiliente, circular y descarbonizada, con actores económicos plurales y desconcentrados, y una ampliación de la inversión y la creación de empleo decente, priorizando: a) cadenas de valor selectivas y con integración global o regional de alta productividad, no extractivistas y basadas en conocimiento, con mejora de los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y b) circuitos de producción de bienes básicos, como viviendas mejoradas, alimentos saludables y servicios a las personas y comunidades, con cadenas cortas de producción y consumo. Redistribución de ingresos mediante retribuciones equitativas, especialmente en la dimensión de género, del trabajo y del cuidado humano, junto con un ingreso básico universal y protección social frente al desempleo, la enfermedad, la vejez y las discapacidades. Inversión en saberes, educación, salud, capacidades humanas, equipamientos, infraestructuras e innovación en el contexto de un nuevo ordenamiento del territorio en ciudades inteligentes y en espacios rurales integrados, con electromovilidad y espacios públicos para la convivencia segura en la diversidad social y cultural. Inducción de flujos de demanda de consumo funcional y saludable; regulación y encarecimiento de consumos no saludables o ambientalmente dañinos, y ampliación de los soportes de recuperación y fortalecimiento de la resiliencia ecosistémica con base en el estímulo de las capacidades de acción colectiva y la incentivación de conductas socialmente responsables.

Fuente: FES Transformación (2019).

La búsqueda del cambio estructural incorpora nuevas dimensiones de análisis. Desde lo tecnológico, implica incorporar crecientemente el conocimiento humano en las técnicas productivas, entendiendo que ello recrea un círculo virtuoso entre innovación, desarrollo productivo, empleos de calidad, mejores ingresos y generación de ámbitos innovativos y cooperativos en la sociedad. Desde el inicio, este enfoque implica reconocer que existen diferentes vías para favorecer el desarrollo económico, y que la elección que se tome no es neutral y tiene impactos de consecuencias duraderas. No es lo mismo pensar estrategias de cambio estructural que incorporen la búsqueda de la inclusión social y la equidad, que otras que se desentiendan de dichos objetivos o, en todo caso, los identifiquen como efectos que se producirán hipotéticamente una vez alcanzadas ciertas metas de crecimiento sostenido.

Asimismo, de manera más reciente, los problemas del cambio climático y la incorporación de la perspectiva ambiental han incorporado nuevas dimensiones de análisis para pensar el desarrollo productivo. Existe suficiente evidencia empírica para ubicar el uso de combustible fósil como aspecto central en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que provocan alteraciones climáticas, catástrofes naturales y otros graves problemas sobre los que se debe operar de manera contundente para revertir sus efectos. En este escenario, la transición desde una economía que utiliza intensivamente combustible fósil para generar energía, tanto en el quehacer productivo como en prácticamente toda actividad humana, hacia otra que utilice fuentes renovables que no generen emisiones contaminantes es, sin duda, un capítulo central, si bien no el único, en la agenda de cambio que el planeta demanda.

Este trabajo utilizará el marco teórico-conceptual neoestructuralista para interpretar la dinámica del cambio tecnológico a la luz de los objetivos de desarrollo económico y social. Se adiciona al mismo la perspectiva de industrialización con sustentabilidad ecológica para incorporar el aspecto ambiental. En cuanto a lo primero, se recurre al enfoque de CEPAL (2014a), entendiendo que un ámbito virtuoso para el desarrollo productivo debe combinar dos tipos de eficiencia: i) eficiencia schumpeteriana o de innovación, que consiste en estimular

actividades que incorporen crecientemente el conocimiento humano en las funciones de producción, y ii) eficiencia keynesiana, o de crecimiento, entendiendo que es necesario darle ímpetu a actividades que permitan crecer de manera acelerada y de un modo que permita desplazar la restricción externa. Este enfoque propone una agenda para el desarrollo económico y social, pero no da cuenta específicamente de la problemática ambiental. Ante ello, agregamos un nuevo vector de análisis a partir del enfoque de *green industry*, entendido en tres direcciones: i) renovar las tecnologías de producción, reemplazando tecnologías contaminantes por otras que no lo son (esto implica señalar que, en muchos casos, no son las industrias las que necesariamente contaminan, sino que ello depende de las tecnologías de producción que se implementen); ii) avanzar en la transición energética desde la generación por medio de combustibles fósiles hacia fuentes renovables no contaminantes, y iii) generar nuevo equipamiento y tecnologías compatibles con el medio ambiente.

Este enfoque conceptual se ubica en las antípodas respecto a las concepciones neoliberales que enfatizan la centralidad del mercado como eje prioritario y excluyente en la articulación de las relaciones económicas y sociales. La historia ha brindado sobrados ejemplos acerca de las tensiones disruptivas que este enfoque plantea, tanto en las relaciones laborales y el papel de trabajo humano como en la sustentabilidad del propio planeta y el uso de los recursos naturales. El mismo expone críticas a las posiciones desarrollistas que han hecho especial y excluyente hincapié en el mero desarrollo de las fuerzas productivas en los países más pobres como una vía, en ocasiones determinista, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y social. Hoy es posible trazar diagonales integrando diferentes enfoques donde pueda gestarse el desarrollo productivo sustentable e inclusivo.

Históricamente han existido tensiones evidentes entre las demandas asociadas al discurso “ecologista” y los postulados de la economía del desarrollo. Los problemas ambientales parecían menos relevantes ante los desafíos que representaba el desarrollo de una nueva estructura productiva en los países más pobres, orientado a estimular una mayor industrialización que permitiera combatir efectivamente la

pobreza a partir de una nueva base productiva, nuevos empleos y un alza sostenida en la productividad media de la economía. El postulado de algunos sectores ambientalistas, consistente en promover el decrecimiento poniendo fin a los factores que afectan negativamente las condiciones ambientales planetarias, podría tener algún sentido en los países desarrollados, pero difícilmente podría ser aceptados en los países en desarrollo, donde vive el 87% de la población mundial², con índices de pobreza y desigualdad sumamente elevados, particularmente en África, América Latina y muchas naciones asiáticas. Asimismo, en las últimas cinco décadas, muchos países desarrollados iniciaron un proceso de traslado de algunas líneas de producción con mayor impacto ambiental negativo, exportando el problema a los países de menor desarrollo. En ese sentido, tal como propone el enfoque FES (2019), es deseable pensar en términos de un esquema de crecimiento selectivo que promueva el crecimiento de sectores y tecnologías ambiental y socialmente responsables, al tiempo que desincentive aquellas que no lo son.

El desarrollo de energías limpias constituye no solo un aporte positivo para enfrentar el problema del cambio climático, sino también una oportunidad para el desarrollo económico y social de los países de América Latina. En los últimos años, se hace más presente la posibilidad de quebrar esa dicotomía entre desarrollo productivo y cuidado del medio ambiente. Antes que ello, predominan nuevos enfoques que trazan “diagonales” y puntos de encuentro entre la economía ambiental y la economía del desarrollo. La conjunción de ambas esferas puede presentarse como una oportunidad para el desarrollo productivo. Los enfoques en torno a la *green industry* (UNIDO, 2011) nos hablan de la posibilidad de generar una nueva fase de industrialización cuyo eje sea la implementación de nuevas prácticas productivas que no solo no afecten al medio ambiente, sino que también promuevan el uso de prácticas de remediación de los daños ambientales producidos.

2. Estimado con base en Banco Mundial (2018a), *World Development Indicators*.

Young (2011) propone una mirada destinada a construir “diagonales” que se propongan afrontar simultáneamente los problemas ambientales y los del desarrollo productivo: “las inversiones ecológicas resuelven simultáneamente las dos cuestiones: aumentan la actividad económica y el empleo al mismo tiempo que constituyen un paso adelante hacia una sociedad más sostenible”. A partir de una serie de datos sobre la evolución de las exportaciones latinoamericanas, el autor concluye que las ventas externas de la región han ido incrementando su dependencia respecto de bienes primarios e industriales cuya producción es muy contaminante (Young, 2011). A partir de esa constatación, realiza un estudio sobre el caso brasileño que le permite trazar diferentes escenarios de crecimiento económico e impactos en el nivel del empleo, llegando a la conclusión de que un enfoque de economía ecológica podría ser mucho más inclusivo respecto a la tendencia de expansión basada en sectores que generan problemas para el medio ambiente.

Más aún, la mirada de Young permite revisitarse las ideas de Raúl Prebisch y actualizar aspectos del esquema centro-periferia aplicado al modelo de desarrollo productivo y su impacto ambiental: “los países en desarrollo tienden a concentrar su comercio en productos básicos estrechamente ligados a recursos naturales y a actividades “sucias” o más contaminantes, que resultan menos competitivas en los países desarrollados porque estos aplican controles ambientales más estrictos. Este fenómeno podría considerarse como una nueva expresión del modelo centro-periferia en que el “centro” se especializa en proveer bienes y servicios caracterizados por un uso intensivo de tecnología y que son relativamente “limpios”. En otras palabras, los países de la periferia “exportan” sostenibilidad a los del centro”.

Lo Vuolo (2015) señala que, en el debate sobre el desarrollo, ha tenido creciente peso una visión a la que denomina “productivista”, la cual centra su análisis en los problemas de baja productividad de la región. Los aspectos propositivos de este enfoque “se concentran principalmente en la estructura productiva, indicando la necesidad de favorecer a sectores intensivos en conocimiento para acelerar el *catch-up* con las economías más industrializadas”. A esta corriente, Lo Vuolo opone otra a la que denomina “holística”, la cual “alienta un

cambio estructural que no solo tenga en cuenta la matriz productiva y la necesidad de aumentar la productividad. Esta corriente se orienta por la creciente insatisfacción con la “calidad de la vida” y los costos derivados del modo de organización de las sociedades industrializadas. En este caso, el estilo de desarrollo alternativo para América Latina habría que construirlo cuestionando a la “sociedad opulenta”, dudando de la propia posibilidad de reproducir el modelo de las sociedades “avanzadas” y defendiendo la necesidad de preservar valores que se han destruido en ese tipo de sociedades”.

De acuerdo con la CEPAL (2014a), el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico, pero “si se aborda de manera oportuna e integrada, es una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, la urbanización, el avance de los procesos productivos y la industrialización, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción de un cambio paulatino hacia un patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva si implica la provisión de servicios públicos de mejor calidad para el bienestar de los estratos menos favorecidos”.

Posteriormente, la CEPAL (2016) planteó la necesidad de generar un “*big push* ambiental”, inspirado en viejos conceptos de economía del desarrollo, donde se busca estimular una expansión coordinada de las economías con foco en las inversiones “a través de senderos de crecimiento bajo en carbono”. El concepto de “gran impulso ambiental” hace referencia a tres características necesarias para estimular la inversión: “la complementariedad entre distintos tipos de inversión, incluso en educación y capacidades tecnológicas; la expansión de los mercados hacia bienes menos intensivos en carbono o en recursos naturales, y la realización de inversiones públicas por un período prolongado, hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión”.

En definitiva, se sostiene que, entre el fundamentalismo de mercado que propone el neoliberalismo y el desarrollismo que tradicionalmente ha trazado una línea determinística entre desarrollo productivo y transformación social inclusiva para el bienestar, existe

un espacio para pensar el desarrollo económico y social con nuevos parámetros que incorporan activamente la problemática de la sustentabilidad social y ambiental; en definitiva, un enfoque para repensar el desarrollo y el bienestar.

El presente capítulo está dividido en cinco secciones. Tras esta introducción, la sección 1 realizará un breve recorrido por la historia económica latinoamericana, identificando rasgos en común en diferentes subregiones y el papel de los diferentes sectores económicos, los recursos naturales y las elites económicas y sociales. En la sección 2 se analizará el perfil productivo estructural a comienzos del siglo XXI, mostrando el peso de las diferentes actividades económicas, el empleo y la inserción internacional. El resultado de esta sección es una caracterización de diferentes modelos productivos existentes en la región. La sección 3 estará orientada a sintetizar los desafíos para la transformación productiva regional, la cual estará basada en la tipología resultante de la sección 2, es decir, atendiendo a la heterogeneidad estructural. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

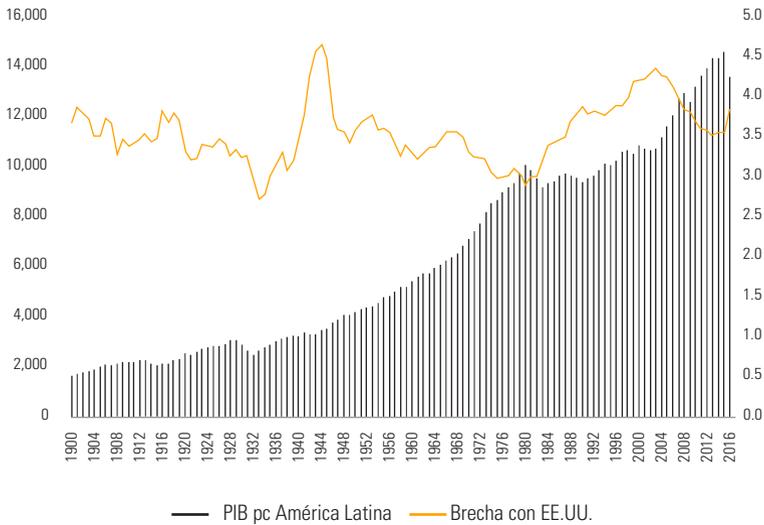
Síntesis de la historia económica y productiva de América Latina

América Latina en el largo plazo

La evolución del crecimiento económico latinoamericano, en términos agregados, muestra tres etapas diferenciadas. Entre 1900 y 1929 se registró una expansión significativa del PIB por habitante, con un crecimiento promedio del 3.1% anual. Por su parte, entre 1930 y 1980 la región ingresó en un sendero altamente expansivo, exhibiendo un crecimiento de 5% anual. En los años ochenta, conocidos como “la década perdida” en el crecimiento latinoamericano, se observó un claro punto de inflexión. Finalmente, el crecimiento se pudo retomar en la década de 1990, aunque a un ritmo no muy elevado (durante el pe-

río comprendido entre 1990 y 2016, la región tuvo un crecimiento anual de solo 1.4%).³

Gráfica 1. PIB per cápita de América Latina y brecha con Estados Unidos, 1900-2016



Fuente: elaboración propia con base en datos de Maddison Project Database (2018).

Tomando como referencia la evolución de la gran potencia mundial del siglo XX, podemos observar que, en promedio, América Latina ha mantenido una brecha relativamente estable con respecto a Estados Unidos. En efecto, como se desprende de la Gráfica 1, en el largo plazo Estados Unidos tiene un PIB per cápita 3.6 veces más

3. Las comparaciones de largo plazo se basan en los datos de Proyecto Maddison (2018), donde es posible encontrar estadísticas comparables sobre la evolución del PIB por habitante de una considerable cantidad de países. Lamentablemente, no existen aún bases de datos que ofrezcan otros indicadores comparables y somos consciente de las limitaciones que implica analizar esta evolución de largo plazo solo con base en el PIB por habitante.

elevado que el del promedio latinoamericano, y, si bien se produjeron algunas oscilaciones, ello no se tradujo en procesos muy pronunciados de convergencia o divergencia, pues la brecha se movió entre un piso de 2.8 y un techo de 4.7. No obstante, es posible observar algunos movimientos relevantes. En las primeras décadas del siglo XX, la región registró una leve tendencia a la reducción de la brecha. En 1932 se registró el pico histórico de la serie (2.8), pero se trató de un fenómeno coyuntural atribuible al demoledor peso de la gran depresión en Estados Unidos. Con posterioridad, dicho país retomó un fuerte ritmo de crecimiento y la brecha alcanzó un máximo histórico en 1944. Durante el período de posguerra, tanto Estados Unidos como el promedio latinoamericano crecieron a tasas significativas. Destaca la clara tendencia convergente que se produjo a partir de la década de 1960. Entre fines de dicha década y 1980, la brecha se redujo de 3.6 a 2.8, la más significativa y persistente reducción de toda la serie. A partir de entonces, dio inicio una fase de divergencia, al pasar la brecha de 2.8 a 4.3 en 2004, para luego iniciar otra etapa de reducción que se frenó en 2012. Cabe señalar que este último período coincidió con una fase de baja expansión de la economía estadounidense con un buen crecimiento en América Latina.

En definitiva, los datos muestran que, en el largo plazo, América Latina no logró reducir de manera persistente las brechas con Estados Unidos, salvo en períodos específicos. En términos agregados, la fase 1900-1929 mostró una brecha promedio de 3.51; el período 1930-1980, de 3.37, y 1990-2016, de 3.91.

Cuadro 4. Tasa de crecimiento del PIB per cápita de América Latina y brecha promedio con Estados Unidos

	Tasa de crecimiento del PIB per cápita	Brecha promedio con Estados Unidos
1900-1929	3.1%	3.51
1930-1980	5.0%	3.37
1990-2016	1.4%	3.91
1900-2016	1.8%	3.62

Fuente: elaboración propia con base en datos de Maddison Project Database (2018).

Una revisión de la historia económica latinoamericana

Como veíamos previamente, la evolución de largo plazo muestra algunas fases diferenciadas que, según examinaremos en este apartado, se encuentran relacionadas con diferentes modelos de desarrollo e inserción internacional (Cálix, 2016). Contrariando la idea de una “leyenda negra” sobre la industrialización latinoamericana (Bértola y Ocampo, 2013), el período en que la mayor parte de los países de la región se abocó a desarrollar su tejido manufacturero fue también el que mostró la más elevada tasa de crecimiento y la menor brecha con Estados Unidos (aunque dicha reducción no fue muy pronunciada, particularmente por el extraordinario desempeño de la economía norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatos de posguerra). Asimismo, se observa un buen desempeño agregado en la fase primario exportadora, pero en menor medida que en el período de industrialización. Finalmente, la fase de mayor apertura, donde se implementaron reformas promercado, fue un período de bajo crecimiento y ampliación de las brechas, solo limitado en los primeros años del siglo XX, donde se produjo un bajo ritmo de crecimiento en la economía norteamericana.

La historia latinoamericana exhibe matices importantes y rasgos de heterogeneidad. Aun así, es posible identificar algunos trazos en común desde el punto de vista regional. Las economías iniciaron el siglo XX con un patrón productivo fuertemente asentado en la actividad primaria y una orientación hacia el mercado mundial basada en estos tipos de productos. La ganadería bovina, el trigo y el maíz en Uruguay y Argentina, el salitre en Chile, el cacao y banano en Brasil y Ecuador, el azúcar en República Dominicana y Cuba, el café en Nicaragua, el estaño en Bolivia, marcaron patrones de producción y una orientación hacia el mercado internacional.

El Cuadro 5 presenta una evolución estilizada de la historia económica de los países de América Latina. El cuadro está ordenado de sur a norte y presenta algunos rasgos en común de relevancia. La fase primaria exportadora finalizó más tempranamente en países como

Argentina y Brasil, y se prolongó algo más en los países andinos y centroamericanos. La fase de industrialización comenzó de manera tardía en estos últimos. Y en la década de 1990 prácticamente la totalidad de los países de la región había mutado a modelos más abiertos y con reformas promercado.

Podemos también destacar algunas excepciones: las experiencias de corte socialista y estatista de Cuba (desde la revolución de 1959 en adelante) y Nicaragua (en la década de 1980) y, de manera más reciente, la experiencia venezolana, autodefinida como socialismo del siglo XXI (aunque diferentes miradas críticas han cuestionado esta apreciación, señalando las dificultades de encontrar una caracterización tanto socialista como desarrollista en dicha experiencia) (Sutherland, 2019).

El cuadro distingue también algunas tonalidades que expresan matices relevantes. En particular, si bien países como Brasil, Argentina, Ecuador, Uruguay y Bolivia mantuvieron los parámetros fundamentales de inserción internacional vigente, y en algunos casos la profundizaron, también implementaron algunas políticas heterodoxas, sea en materia macroeconómica, productiva o social. Por tal motivo, se diferencian las tonalidades para introducir dichos matices.

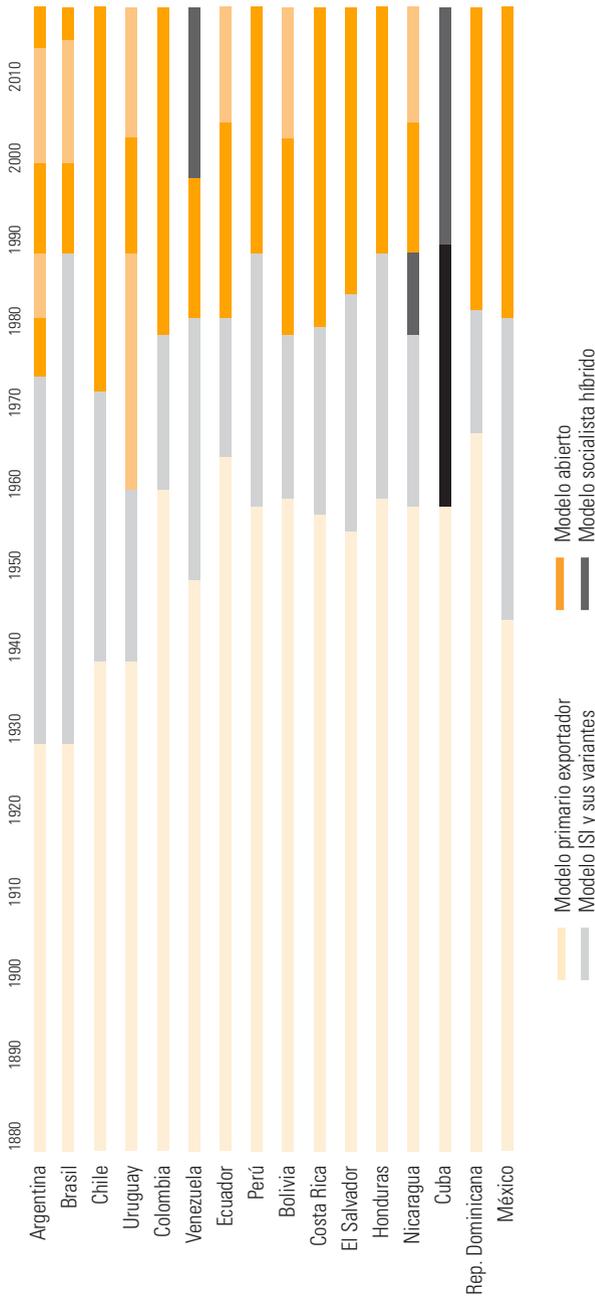
La industrialización latinoamericana tuvo resultados intermedios y altamente heterogéneos. De manera reciente, autores como Bértola y Ocampo (2013) cuestionaron la idea de una industrialización impulsada por la sustitución de importaciones, proponiendo en su lugar la idea de una industrialización dirigida por el Estado, entendida como un proceso orientado a generar nuevos espacios para la producción manufacturera a partir de la combinación de políticas macroeconómicas, comerciales e industriales para el desarrollo. Desde el punto de vista de los mencionados actores, el proceso de industrialización excedió ampliamente el objetivo de sustituir importaciones; de hecho, superó ampliamente tales preceptos, debiendo ser interpretada como una búsqueda consciente de alterar la estructura productiva, creando nuevas capacidades industriales a través de una miríada de instrumentos macroeconómicos y sectoriales, incluyendo, en muchos casos, la creación de empresas estatales.

Los resultados de ese proceso fueron variados. Dos países lograron avances muy significativos. El primero de ellos fue Brasil, al punto que autores como Singh (1995) han señalado que dicho país estuvo muy cerca de lograr un “milagro” económico al estilo coreano, de no haber mediado la crisis de la deuda externa a comienzos de la década de 1980. Por entonces, el 66% de la producción industrial estaba compuesta por ramas no tradicionales. El otro caso relevante es el de México, país que tuvo un destacado desempeño económico entre 1940 y 1980, en línea con los pocos países de la periferia que alcanzaron el desarrollo sobre fines del siglo XX (los países de la periferia europea, como España y Portugal, y los del este asiático: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán).

Un escalón más abajo se encuentran los casos de Argentina y Chile, el primero con algunos avances significativos en manufacturas no tradicionales y producción de insumos de uso difundido, mientras que Chile encontró un freno político muy rápido a sus aspiraciones industriales. Venezuela y Colombia tuvieron avances relativos, mientras que en el resto predominó una industrialización mucho más orientada hacia ramas tradicionales (o industria ligera). Asimismo, también es posible encontrar casos donde la industrialización no pasó de intentos aislados y esporádicos, como es el caso de Paraguay, donde los conflictos armados externos e internos influyeron negativamente en la implementación de este tipo de estrategia (Arce y Rojas, 2019).

Lo cierto es que, lejos de la leyenda negra de la industrialización latinoamericana, la región experimentó un acelerado crecimiento y tuvo algunos resultados no despreciables. En las décadas de 1960 y 1970, la región enfrentaba nuevos desafíos para generar plataformas exportadoras y progresar en la integración tecnológica. A diferencia de la industrialización asiática, el desarrollo manufacturero había estado muy asentado en el mercado interno y se habían generado pocos avances en la integración regional, limitando la escala productiva.

Cuadro 5. Fases estilizadas de la historia económica latinoamericana



Nota: la tonalidad de colores refleja versiones híbridas dentro de un mismo modelo. Por ejemplo, en los casos de Brasil, Argentina, Uruguay, Ecuador y Bolivia en periodos recientes muestra un modelo abierto pero con algunas políticas específicas alternativas al periodo anterior.
Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

Cuadro 6. Composición del sector industrial latinoamericano hacia 1974-75 según ramas tradicionales y no tradicionales

	Tradicionales	No tradicionales
Argentina	48.0%	52.0%
Brasil	33.7%	66.3%
Chile	32.3%	67.7%
México	36.5%	63.5%
Venezuela	40.2%	59.8%
Colombia	49.3%	50.7%
Perú	53.3%	46.7%
Uruguay	58.8%	41.2%
Ecuador	64.6%	35.4%
Bolivia	72.4%	27.6%
Paraguay	79.4%	20.6%
Guatemala	73.6%	26.4%
Costa Rica	75.0%	25.0%
El Salvador	68.7%	31.3%
Nicaragua	72.5%	27.5%
Honduras	79.2%	20.8%

Nota: para los países de América del Sur y México, corresponde al año 1974. En el caso de los países centroamericanos, la información corresponde a 1975. Las actividades tradicionales comprenden alimentos, bebidas y tabaco; textiles, confecciones, cuero y calzado; madera, muebles, ediciones y otras manufacturas. Las no tradicionales incluyen minerales no metálicos; refinación de petróleo; papel; químicos; metales básicos; equipo de transporte y metalmecánica.

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL y Bértola y Ocampo (2013).

En 1980, cuando los países desarrollados todavía concentraban el 86% de la producción industrial mundial, América Latina llegaba a explicar casi 7% de las manufacturas mundiales, y casi la mitad de la producción periférica. Lo que vino después fue una decadencia absoluta y relativa: la participación latinoamericana fue decayendo tanto en términos del total mundial (representando menos del 6% en la actualidad) como también del peso en la periferia, donde pasó a explicar solo el 11% de la producción periférica. En un mundo que

tendió a trasladar la producción manufacturera desde el centro a la periferia, América Latina ocupó una posición más bien marginal y fue recuperando un papel más orientado a los recursos naturales.

Cuadro 7. Distribución geográfica de la producción industrial mundial

	1980	1990	2000	2010	2015
Países desarrollados	85.8%	79.3%	76.1%	64.4%	49.2%
Países en desarrollo	14.2%	20.7%	23.9%	35.6%	50.8%
América Latina	6.7%	6.1%	5.9%	5.7%	5.7%
Este de Asia (excl. China)	3.5%	5.1%	6.2%	8.3%	11.5%
China	1.4%	2.7%	6.7%	15.4%	25.9%
Otros	2.6%	6.8%	5.1%	6.2%	7.7%
Total mundial	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de ONUDI y Banco Mundial.

Después de las reformas neoliberales

Entre fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, la casi totalidad de los países de la región inició procesos de reformas pro-mercado fuertemente asociadas al ideario neoliberal. América Latina venía de una década de crecimiento casi nulo, crisis macroeconómica y problemas de sobreendeudamiento externo. La caída del Muro de Berlín, en 1989, y la rápida disolución del bloque soviético en los primeros años de la década de 1990, condujeron a cambios significativos. Finalizada la confrontación capitalismo/comunismo, sería también hora de cuestionar las instituciones del Estado de bienestar y las políticas de desarrollo económico y social en el mundo periférico. En un escenario donde venían avanzando la tercera revolución industrial, la globalización y fragmentación de la producción y el auge de las finanzas globales, una oleada de reformas neoliberales llegó con fuerza a la región, apuntalada por el denominado Consenso de Washington. Estas prescripciones apuntaban a incorporar activamente a los países latinoamericanos en la economía internacional, reduciendo barreras

comerciales y financieras, estimulando una mayor desregulación en el funcionamiento interno de las economías y reduciendo el peso del Estado en la actividad económica, fundamentalmente a través de la privatización de empresas.

Prácticamente todos los países avanzaron en este sendero de reformas, algunos con mayor intensidad que otros. Cuba fue la excepción, pero la caída de la URSS llevó a una reducción del 48% en su PIB, de acuerdo con datos de Maddison Project, y la condujo a introducir algunas reformas, en particular una apertura al capital extranjero para invertir en ciertos rubros, entre los que destaca el turismo.

Las reformas modificaron el funcionamiento económico de la mayor parte de las economías de la región. En América del Sur, dio lugar a un mayor peso de los recursos naturales, tanto en su fase primaria como en la orientación del sector manufacturero. En México y algunos países de Centroamérica y el Caribe, al papel de los recursos naturales se adicionaron proyectos maquiladores en las ramas de electrónica e indumentaria, tendientes a generar plataformas de exportación basadas en el aprovechamiento de salarios bajos y la cercanía al mercado de Estados Unidos.

La producción manufacturera se reestructuró de manera significativa. Brasil perdió el dinamismo industrial de sus décadas de oro. México modificó un patrón manufacturero propio por otro asociado al ensamblaje como inserción en las cadenas de valor global (CVG). Argentina sufrió el cierre de unidades manufactureras y una reconversión sectorial significativa. La actividad económica mostró nuevos patrones de comportamiento que afectaron el empleo y el comercio exterior.

En términos agregados, las reformas trajeron consigo una reducción de las tasas de crecimiento económico y productividad. El PIB per cápita creció al 1.7% anual entre 1990 y 2010, un punto porcentual menos que en el período 1950-1980, al tiempo que el PIB por ocupado creció al 1.9% anual, 0.8 puntos porcentuales menos que antes de las reformas. La población también creció a menor ritmo que en aquel período.

Con respecto a la productividad, se verificó una situación para muchos paradójica. En economías más abiertas, más expuestas a la

competencia internacional, con mayor presencia de inversión extranjera directa (IED) y menores regulaciones, el crecimiento de la productividad fue mucho más lento que durante el período de industrialización. En efecto, mientras que la productividad total de los factores crecía al 1.6% anual en el período 1950-1980, lo hizo a menos de la mitad entre 1990-2010: 0.7% anual.

Esta constatación generó numerosos estudios y controversias donde se intentaron diversas explicaciones, procurando atribuirla a deficiencias en el capital humano, rigideces en el mercado laboral, el sistema educativo y otros aspectos. Ros (2014) describió y refutó la mayor parte de esas explicaciones, proponiendo otra alternativa: las debilidades del proceso de acumulación y, en particular, su reorientación sectorial, debilitaron el crecimiento de la productividad. A una conclusión similar llega Ocampo (2011). La explicación parece más sencilla: si en la etapa de industrialización se invertía más y esto se hacía en sectores que presentan mayor productividad, el resultado lógico es que en ese período la productividad crezca a una tasa más elevada que cuando la inversión se reduce y además se oriente a sectores de menor productividad, como las actividades primarias y los servicios. Más aún, la reducción del espacio de inversión en las manufacturas generó mayores excedentes de mano de obra, que terminó ocupándose en los servicios informales, reduciendo aún más la productividad, aspecto particularmente visible en el caso de México.

Uno de los elementos centrales de este lapso es entonces la pérdida de dinamismo de la acumulación de capital.⁴ Las tasas de inversión no solo fueron más reducidas que en el período de industrialización, sino que además tendieron a la baja, salvo en la primera década del siglo XXI. Más aún, América Latina muestra tasas de inversión similares

4. Se trata de un período que registra un marcado descenso en los niveles de inversión, tanto estatal como del sector privado. Entre otras cosas, el cambio de perfil productivo redujo los niveles de inversión privada, y también se observó una reorientación de la inversión hacia sectores de menor productividad. Estos cambios tuvieron impacto en una menor densidad del tejido productivo y también en menores requerimientos de empleo directo e indirecto.

o incluso por debajo de las de los países desarrollados, cuando una estrategia de desarrollo y disminución de las brechas llevaría a pensar en la necesidad de estimular la inversión por encima de los niveles de los países desarrollados. Como muestra la Gráfica 2, esa situación se verifica en el este de Asia, cuyos países vienen invirtiendo muy por encima de la media de los países desarrollados, e incluso con una tendencia creciente.

Cuadro 8. América Latina: Tasa de crecimiento anual del producto por habitante, producto por ocupado, población y productividad total de los factores

	1950-1980	1990-2010
PIB per cápita	2.7%	1.7%
PIB por ocupado	2.7%	1.9%
Población	2.7%	1.5%
Productividad total de los factores	1.6%	0.7%

Fuente: Ros (2014) y Banco Mundial.

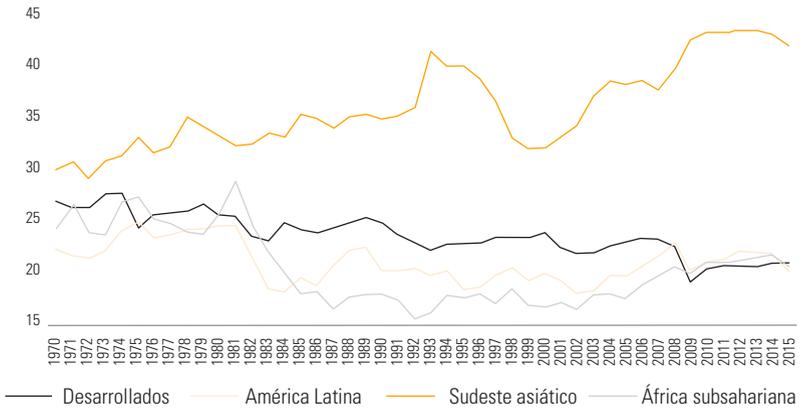
Estas tendencias se reflejan en los disímiles resultados obtenidos en materia de acumulación de capital. Como muestra la Gráfica 3, el *stock* de capital (la acumulación de inversión reproductiva neta de su depreciación) en América Latina creció muy lentamente. Para realizar comparaciones internacionales recurrimos a dos países muy diferentes que tuvieron un excelente desempeño económico en la segunda posguerra. Por un lado, Finlandia, que posee una elevada dotación de recursos naturales y en 1950 tenía un *stock* de capital por habitante inferior al de Argentina y apenas superior al promedio latinoamericano. En 2010, Finlandia tenía un *stock* de capital por habitante similar al de Estados Unidos, 3.5 veces más elevado que el del promedio latinoamericano, y unas 3 veces más alto que el de Chile o Argentina. Esto refleja la debilidad del proceso inversor, expresada en una baja acumulación de capital, respecto de otros países o regiones que tuvieron un punto de partida igual o inferior al de América Latina.

El otro país relevante en la comparación es Corea del Sur, un país pobre que se industrializó aceleradamente desde la década de 1960. Hasta comienzos de la década de 1980, el *stock* de capital por habitante de Corea del Sur continuaba siendo inferior al de las principales economías de América Latina. Esta situación se modificó drásticamente, y a mediados de la década de 1990 ya había sobrepasado a todas las economías latinoamericanas. En 2010, Corea del Sur tenía un *stock* de capital por habitante 3.2 veces más elevado que el del promedio latinoamericano.

Semejante proceso de reducción del espacio de inversión en la región trajo consigo consecuencias sociales relevantes. En particular, el empleo y su calidad mostraron peores perspectivas. La etapa del auge de las *commodities* trajo consigo holgura financiera y reducciones de la pobreza, aunque no siempre de la desigualdad, observándose una fuerte heterogeneidad. La finalización del ciclo de altos precios volvió a introducir tensiones en muchos de estos países respecto de la continuidad en las mejoras sociales.

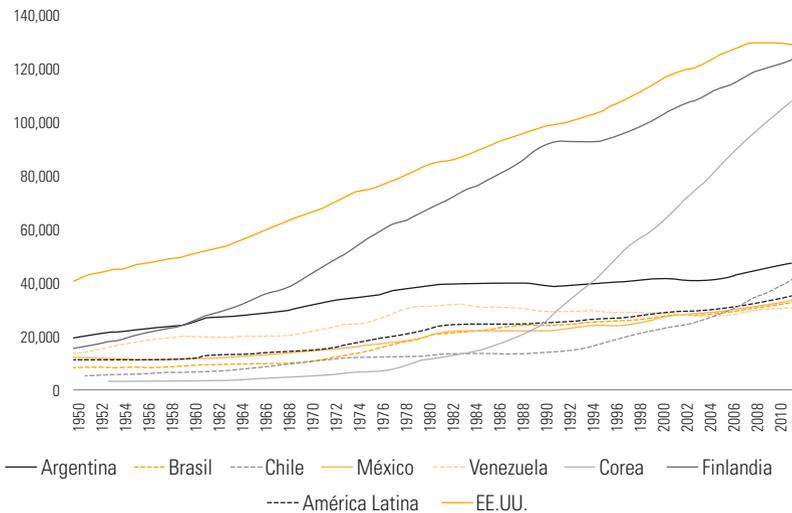
Las reformas trajeron también una fuerte oleada de IED, la cual se volcó, en primera instancia, a la adquisición de empresas públicas en procesos de privatizaciones, y luego a recursos naturales y maquilas. Los resultados no fueron siempre los esperados ni previstos por la teoría económica convencional: como mostraron Agosín y Meyer (2000), la IED no amplió la tasa de inversión de las economías latinoamericanas, sino que generó efectos de desplazamiento de la inversión nacional, a diferencia de lo observado en el este de Asia. En otras palabras, antes que una complementación y consecuente ampliación del espacio de inversión, se observó el efecto contrario. Con posterioridad, y en particular durante la fase de auge de las *commodities*, el resultado fue más heterogéneo y diverso entre países.

Gráfica 2. Tasa de inversión en países desarrollados y regiones en desarrollo (inversión bruta interna fija como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

Gráfica 3. Stock de capital por habitante en países de América Latina, Estados Unidos, Corea y Finlandia, 1950-2010, en dólares constantes de 2005



Fuente: elaboración propia con base en Penn World Tables. <https://cid.econ.ucdavis.edu/pwt.html>

En definitiva, la región consolidaba nuevos patrones de desarrollo productivo, más integrados al mundo, pero alejados de las tendencias mundiales en cuanto a nuevas vanguardias tecnológicas y más distante aún de los desafíos de las transformaciones productivas con una perspectiva social y ecológica.

Cabe por último realizar algunas acotaciones respecto a las experiencias políticas postneoliberales en la región, particularmente en América del Sur. Durante la primera década del siglo XXI, tuvieron lugar cambios políticos en varios países que, en mayor o menor medida, presentaron matices alternativos al neoliberalismo. Sus enfoques y resultados han sido heterogéneos y ambiguos. En todos los casos se intentaron reformas económicas y sociales. Los éxitos en materia productiva han sido limitados: en la mayoría de los países se consolidó un patrón de crecimiento vinculado a los recursos naturales y escasos logros en materia de diversificación productiva. Los patrones centrales del modelo abierto no fueron cuestionados y se acentuó un perfil primario en casi todas las economías de la región (Cálix, 2017).

No obstante ello, no son desdeñables algunos esfuerzos realizados. Brasil acentuó el peso de su banco de desarrollo (el BNDS), el cual amplió sus políticas de estímulo a la producción, creando también nuevas herramientas de apoyo a las pymes, al tiempo que promovió activamente un aumento del salario mínimo y políticas sociales para combatir la pobreza extrema. Bolivia recuperó el control de la renta hidrocarburífera y, junto a una gestión macroeconómica muy prudente, logró generar un escenario de crecimiento e inclusión social. Uruguay hizo algunos avances en sectores de recursos naturales, donde combinó esfuerzos propios y atracción de IED, al tiempo que sumó nuevas iniciativas sociales. Argentina implementó un régimen macroeconómico heterodoxo que dio muy buenos resultados en términos de crecimiento y empleo entre 2003 y 2008, al que luego buscó reemplazar con mayor política social inclusiva y algunas iniciativas como la creación de un ministerio de ciencia y tecnología.

El perfil económico-productivo de América Latina a comienzos del siglo XXI

Perfil productivo y del empleo

A lo largo de su historia económica, el perfil productivo y del empleo latinoamericano no ha estado exento de contrastes y diversidad de situaciones. El perfil de especialización en torno a los recursos naturales, el grado de avance de los procesos de industrialización y el perfil tecnológico, el impacto de las reformas promercado y las transformaciones introducidas por los procesos de maquila son, todos ellos y en diferentes alcances y grados de inserción, aspectos que definen las características centrales de dicho perfil.

Acceder a una tipificación que permita caracterizar adecuadamente las heterogeneidades del perfil latinoamericano no es una tarea que se desprenda de manera directa del análisis de las cuentas nacionales. Una desagregación sectorial permite encontrar muchos rasgos en común: todos los países muestran predominio del sector servicios en la composición del PIB, así como una presencia relevante de las actividades primarias y de sus vínculos con las manufacturas, sea a partir de la agricultura y los alimentos, de la minería metalífera o de los hidrocarburos. Finalmente, todos muestran una presencia, en mayor o menor medida, de las manufacturas, en algunos casos muy relevante, en otros minoritaria.

Sin embargo, la composición de los servicios, tema no siempre estudiado en profundidad, varía notablemente en función del desarrollo de otros sectores productivos y de la estructura social. Un país con un sector manufacturero más desarrollado y mayor peso de las actividades intensivas en el uso del conocimiento demandará servicios de mayor complejidad y también una mayor cantidad de servicios que un sector de baja integración manufacturera y/o con bajos grados de eslabonamiento. Asimismo, países con mucha población y

bajos niveles de inversión en actividades no primarias probablemente lleven a incrementar el peso del empleo en actividades de servicios bajo condiciones de informalidad. Si consideramos dos países, uno con las características del ejemplo 1 y otro con las del ejemplo 2, en ambos casos encontraremos un peso relevante de los servicios en el PIB y en el empleo, pero la conformación será cualitativamente muy diferente en cuanto a la calidad y remuneración de los empleos y el grado de desarrollo de las economías.

Schmidtke, Koch y Camarero (2018) realizan un estudio de perfiles productivos latinoamericanos, analizando el perfil sectorial y de las exportaciones. Allí muestran que el peso de los servicios en el PIB de América Latina oscila entre un 50% y un 72% del total, con un promedio de 61%, no muy alejado de la media mundial (68%).

El Cuadro 9 presenta una síntesis de variables relevantes que han sido consideradas para analizar el perfil productivo latinoamericano. Se han considerado seis variables explicativas: 1) el perfil innovativo, incorporando fundamentalmente el peso de las actividades de investigación y desarrollo; 2) el grado de industrialización, medido por el nivel del producto industrial por habitante y del grado de desarrollo de actividades manufactureras complejas; 3) el peso de las actividades de maquila o ensamblaje; 4) el nivel de encadenamientos productivos; 5) el nivel de informalidad en los servicios, y 6) el peso del empleo en el sector primario.

Las variables seleccionadas permiten mostrar la dispersión existente en la región. La combinación entre variables vinculadas al perfil innovativo, el grado de industrialización, los encadenamientos y el peso del empleo en el sector primario permite encontrar un primer conjunto de países, entre los que se ubican Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y México, en los cuales se observan grados relevantes de avance. Como se puede observar, también existen heterogeneidades en este conjunto de países: no todos poseen el mismo nivel de profundidad en los eslabonamientos productivos ni en los esfuerzos innovativos, pero marcan algunas diferencias respecto al resto. Las naciones con alto peso del empleo en el sector primario son también aquellas que poseen considerables niveles de informalidad en los servicios. En algunas de ellas, en particular en

Cuadro 9. Síntesis de las variables relevantes del perfil productivo en países de América Latina y el Caribe

	Perfil innovativo	Grado de industrialización	Maquila / ensamblaje	Encadenamientos productivos	Informalidad en los servicios	Peso del empleo en el sector primario
Argentina	Medio bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio baja	Bajo
Brasil	Medio	Medio-alto	Bajo	Medio-alto	Medio	Bajo
Chile	Medio bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio baja	Bajo
Uruguay	Medio bajo	Medio	Bajo	Bajos	Medio baja	Bajo
Colombia	Bajo	Bajo	Bajo	Bajos	Medio alta	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Bajos	Medio alta	Bajo
Ecuador	Bajo	Bajo	Nulo	Bajos	Alta	Alto
Perú	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajos	Alta	Alto
Bolivia	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	Bajos	Alta	Alta
Costa Rica	Medio bajo	Medio	Bajo	Medio	Baja	Bajo
El Salvador	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajos	Medio alta	Medio alto
Honduras	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajos	Medio alta	Alta
Nicaragua	Muy bajo	Muy bajo	Medio alto	Bajos	Alta	Alto
Cuba	Medio bajo	Muy bajo	Nulo	Bajos	Medio	Bajo
República Dominicana	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Bajos	Alta	Bajo
México	Medio bajo	Medio	Medio alto	Medio	Alta	Bajo

Nota: las diferentes variables fueron clasificadas en diferentes niveles en función de variables cuantitativas y cualitativas relevadas en indicadores de Banco Mundial, cuando los hubiere, y de los autores señalados en las fuentes. Para su clasificación, se tuvieron en cuenta tanto variables absolutas como relativas a los países más avanzados.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial y los datos aportados por cada autor de este título.

Centroamérica, se observa cierto peso de la maquila. Donde hay maquila, el nivel de los encadenamientos tiende a ser bajo.

La composición del empleo presenta algunos rasgos en común y otros que reflejan una considerable heterogeneidad, particularmente en cuanto a informalidad laboral. Por una parte, se observa con claridad el peso predominante del sector servicios y cierta caída del de las actividades primarias. Allí donde las actividades primarias conservan cierto peso (Bolivia, Ecuador, Perú y Honduras), los servicios disminuyen el suyo incluso por debajo del 50%. En los países donde el empleo primario ha seguido un sendero descendente, los servicios tienden a concentrar cerca del 70% del empleo.

En México, el 67% se emplea en servicios de diferente tipo y grado de formalidad, mientras que solo 9% lo hace en actividades primarias, fundamentalmente en el sector agropecuario, un 18% en las manufacturas (donde existe una presencia muy importante de maquila, que explica aproximadamente el 75% del empleo industrial) (Ruiz Durán, 2019). Este mismo autor muestra que la creación de empleo formal ha sido baja, de modo que el 57% de los empleos son informales.

En República Dominicana, el sector servicios explica el 70% del empleo, al tiempo que el sector agropecuario emplea al 13% y las manufacturas al 10% (Isa Contreras, 2019). El 55% de la población económicamente activa tiene un empleo informal, el cual llega a niveles de hasta 85% en la actividad agropecuaria. Destaca el crecimiento del turismo, actividad que genera casi tantos ingresos de divisas como las exportaciones de bienes, pero es descripto aún como un servicio de baja gama (Isa Contreras, 2018).

Por su parte, en Cuba el sector servicios explica el 64% del empleo, la actividad primaria el 19% y las manufacturas el 17%. En El Salvador, el sector primario concentra el 20% del empleo, las manufacturas (especialmente maquilas) el 16%, la construcción el 6% y los servicios el 58%.

El peso de los servicios es menor al de otros países en Honduras, donde apenas supera el 50% de la población ocupada (Suazo, 2019). Según el mismo autor, la actividad primaria (sobre todo agropecuaria) continúa teniendo un alto peso en el empleo (30%), al tiempo que las manufacturas concentran el 16% y la construcción el 5%.

En Venezuela también se observa un elevado peso de la informalidad laboral, la cual asciende al 40% del empleo. A partir de los años 2000 y durante al menos una década, se observó un mayor crecimiento del empleo formal y un estancamiento del informal, pero ello se debió en ese entonces al incremento del peso del empleo público a partir del reclutamiento de cientos de miles de personas en cargos estatales, a pesar de lo cual, “la estructura aún muestra a una enorme cantidad de personas trabajando sin los mínimos derechos laborales” (Sutherland, 2019).

Bolivia es otro país que aún conserva una estructura del empleo con fuerte presencia del sector primario: allí se emplea el 32%, donde el 30.3% corresponde al sector agropecuario (Villaruel Böhrt, 2019). Por su parte, el 58% se emplea en los servicios y el 10% en las manufacturas.

Ecuador es un caso similar. Allí, el 30% se emplea en la actividad primaria (de manera casi excluyente en la actividad agropecuaria), el 10% en las manufacturas, el 6% en la construcción y el 54% en los servicios (Caria, 2019). Por su parte, en Perú el 27% del empleo corresponde a la actividad primaria, el 9.5% a manufacturas, 6.2% a la construcción y 57.3% a servicios (Rodríguez Salcedo, 2019).

En Paraguay, la actividad primaria continúa conservando un 20% del empleo, al tiempo que las manufacturas explican el 12%, la construcción el 8% y los servicios el 60% (Arce y Rojas, 2019).

En Brasil predomina otra estructura del empleo, donde las actividades primarias han ido perdiendo peso y hoy solo explican el 9.3% del total, al tiempo que las manufacturas conservan el 20.4% de participación y los servicios el 70% (a comienzos de este siglo representaban el 59%) (Podcameni, 2019).

Los países del cono sur muestran tendencias similares. En Uruguay, la actividad primaria explica el 9% del empleo (casi todo en el sector agropecuario), las manufacturas el 10.7%, la construcción el 7.7% y los servicios el 72.6% (Torres, 2019). En Chile se observa una distribución similar, donde la actividad primaria explica el 11.5% del empleo (9.1% en agro y 2.4% en la minería), las manufacturas el 10.8%, la construcción el 8.4% y los servicios el 69.3% (Petersen y Silva, 2019). Por su parte, en Argentina la actividad primaria explica

el 7% del empleo, las manufacturas el 11%, la construcción el 6% y los servicios el 76% (Kulfas, 2019).

En definitiva, los principales rasgos de heterogeneidad en la región radican en aquellos países que conservan un sector primario con un peso relevante, en torno a 20-30% del total (particularmente en algunos países de la región andina, Centroamérica y Paraguay), respecto de otros donde dicho peso ha ido en descenso y en su lugar ha crecido significativamente el sector servicios (en general, con importantes índices de informalidad).

Inserción comercial externa: el perfil de las exportaciones

Las exportaciones latinoamericanas han aumentado al mismo ritmo del promedio mundial durante el siglo XXI (7% anual), conservando una participación del 5.6% en el total. Como se desprende de datos procesados de TradeMap, reflejados en el Cuadro 10, el comercio intrarregional ha crecido por debajo del promedio, de modo que ha perdido peso relativo: de representar el 16.4% del total comercial a comienzos de siglo, explicó el 13.7% en 2018. Las exportaciones hacia destinos extrarregionales crecieron al 7.2%, pero el gran cambio fue el notable aumento de exportaciones a China, que crecieron a una tasa anual del 20.7% entre 2000 y 2018. De este modo, China pasó de representar el 1.6% del destino de las exportaciones latinoamericanas a comienzos de siglo al 12.1% en 2018. Por su parte, las exportaciones a Estados Unidos, si bien tuvieron un buen desempeño, creciendo al 5.3% anual, cayeron en participación, desde el 55.9% al 42.7%. Europa también perdió peso relativo, pero otros destinos, incluyendo Asia y África, mostraron un crecimiento significativo. En otras palabras, se observó una mayor diversificación de destinos.

Los alimentos fueron los productos de mayor dinamismo, con un crecimiento del 8.3% anual, al tiempo que las manufacturas tuvieron un fuerte impulso, fundamentalmente por la relevancia de la maquila mexicana y, en menor medida, de algunos países de América

Central y el Caribe. Las exportaciones de minerales mostraron una menor dinámica agregada, si bien tuvieron un fuerte peso en países como Chile y Perú, al tiempo que los combustibles mostraron cierto dinamismo, aunque dicha dinámica se ha ido reduciendo de manera reciente debido a la crisis en Venezuela.

El perfil comercial externo refleja la heterogeneidad señalada respecto al perfil productivo. En promedio, casi el 59% de las exportaciones son bienes primarios y alimentos, mientras que el 41% son productos manufacturados, donde sobresalen automotores y manufacturas diversas, como maquinarias, electrónicas y textiles (Schmidtke, Koch y Camarero, 2018).

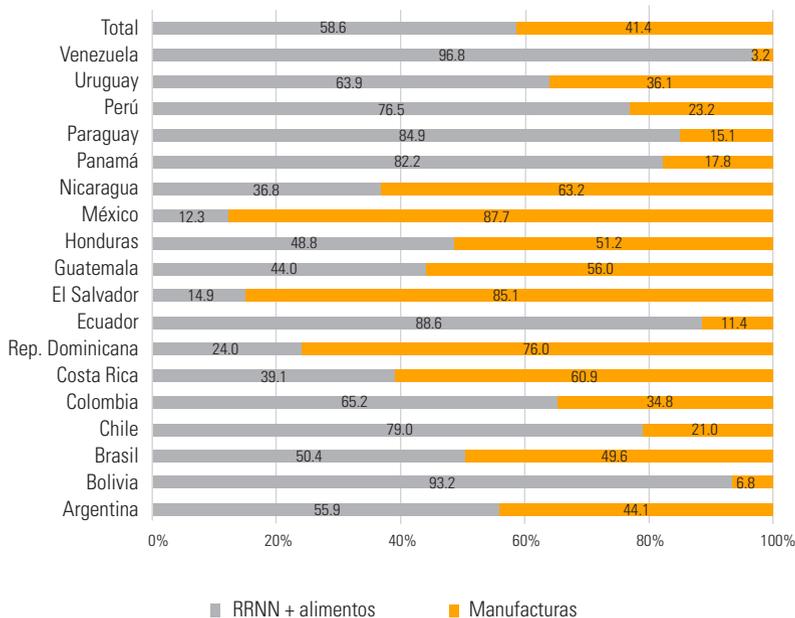
Cuadro 10. Exportaciones de América Latina, monto total exportado, participación mundial, desagregación por tipo de producto y destino geográfico (millones de dólares y porcentajes)

	2001	2018	Tasa de crecimiento
América Latina	340,592	1,073,769	7.0%
Mundo	6,127,468	19,227,545	7.0%
Participación AL / mundo	5.6%	5.6%	
<i>Desagregación por producto</i>			
Productos primarios y agroindustriales	132,155	396,586	6.7%
Alimentos	59,271	231,570	8.3%
Minerales	20,498	21,389	0.3%
Combustibles	52,386	143,627	6.1%
Manufacturas	208,437	677,183	7.2%
<i>Desagregación por destino</i>			
Intrarregional	55,997	147,088	5.8%
Resto	284,595	926,681	7.2%
China	5,280	129,649	20.7%
Estados Unidos	190,403	458,461	5.3%
Europa	46,844	133,072	6.3%
Otros	42,068	205,499	9.8%

Fuente: elaboración propia con base en datos de TradeMap.

Sin embargo, hay algunas diferencias relevantes entre los países. Allí donde predominan las manufacturas y pierden peso relativo los bienes primarios es donde han tenido mayor inserción las maquilas. Se trata fundamentalmente de México, donde las manufacturas explican el 88% de las exportaciones, junto con Nicaragua (63%), Honduras (51%), Guatemala (56%), El Salvador (85%) y República Dominicana (76%). Tres países con fuerte presencia hidrocarburífera en su matriz productiva exhiben una canasta exportadora de mayor incidencia primaria: Venezuela (97%), Bolivia (93%) y Ecuador (89%). Argentina y Brasil presentan mayor equilibrio, donde juega un peso importante el Mercosur como destino de las exportaciones manufactureras. Uno de los países que sale de estas tendencias es Costa Rica, país que tiene 61% de exportaciones manufactureras sin tener maquila.

Gráfica 4. Composición de las exportaciones latinoamericanas, circa 2015



Fuente: Schmidtke, Koch y Camarero (2018).

Competitividad y políticas de desarrollo

La región presenta una distancia considerable en diferentes indicadores productivos y tecnológicos, reforzando asimismo la heterogeneidad ya señalada, con una distancia considerable respecto a los países desarrollados (Cuadro 11). La productividad por ocupado en manufacturas, minería y construcción equivale a solo 24% de la que se observa en Estados Unidos, destacando Chile con una distancia menor (41%); luego viene un grupo en torno a la media, integrado por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá. En el otro extremo, países como Bolivia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua presentan brechas mucho más elevadas. Cabe asimismo señalar que la brecha de productividad promedio latinoamericana es similar a la del promedio mundial respecto a la de Estados Unidos

Los indicadores científico-tecnológicos, ya mencionados en la introducción, muestran considerables brechas. Si bien Brasil, Argentina, México, Costa Rica y, de manera más incipiente, Chile muestran ciertos avances, la distancia con los países más desarrollados es significativa.

Ante este panorama, resulta relevante analizar qué han estado haciendo los diferentes países para modificar su estructura productiva, más aún en un escenario reciente que se caracterizó por la mayor holgura financiera dada por los elevados precios internacionales de las materias primas y las bajas tasas de interés internacionales, así como por los nuevos debates que introdujeron las experiencias progresistas en la región.

El Cuadro 12 sintetiza los esquemas de política económica implementados durante el siglo XXI en los países de la región, diferenciando entre políticas asociadas al entorno económico y aquellas de mayor incidencia en la matriz productiva. Como se puede observar, en materia de entorno han predominado aquellas orientadas a la estabilidad macroeconómica y la atracción de inversión extranjera directa (IED).

Cuadro 11. Indicadores de producción, productividad, innovación y contenido tecnológico en producción y exportaciones. Comparaciones internacionales en países seleccionados (promedio 2010-2016)

	Brecha de productividad por ocupado*	Gastos en I+D como % del PIB	Investigadores**	Artículos en revistas científicas**	Patentes per cápita**	Producto industrial por habitante***	Exportaciones de media y alta tecnología****
Argentina	0.23	0.56	1,179	188	15	1,553	47.18
Bolivia	0.06	...	166	8	1	236	3.41
Brasil	0.23	1.16	698	237	23	1,299	38.25
Chile	0.41	0.33	380	309	21	1,434	11.77
Colombia	0.21	0.23	145	98	6	797	37.68
Costa Rica	0.22	0.53	413	68	3	1,158	58.57
Cuba	0.16	0.44	...	299	3	882	...
Ecuador	0.19	0.38	271	21	1	514	19.00
El Salvador	0.08	0.05	65	3	1	505	14.46
Guatemala	0.10	0.05	25	5	0	510	20.35
Honduras	0.06	...	...	3	1	334	7.16
Nicaragua	0.05	0.10	...	5	0	260	...
México	0.26	0.54	284	103	9	1,388	78.77
Panamá	0.24	0.12	65	39	6	603	18.44
Paraguay	0.10	0.08	124	10	...	385	16.34
Perú	0.19	0.08	...	23	2	790	6.02

	Brecha de productividad por ocupado*	Gastos en I+D como % del PIB	Investigadores**	Artículos en revistas científicas**	Patentes per cápita**	Producto industrial por habitante***	Exportaciones de media y alta tecnología****
Rep. Dominicana	0.18	...	...	3	1	855	...
Uruguay	0.27	0.33	529	192	8	1,626	25.15
Venezuela	...	...	269	40	1	1,202	13.37
América Latina	0.24	0.80	503	137	12	1,199	...
China	0.15	1.71	1,049	266	507	1,388	58.73
Malasia	0.28	1.04	1,830	510	38	2,185	60.12
Tailandia	0.15	0.00	798	117	16	1,574	60.56
Irán	0.24	0.28	715	416	150	779	30.39
Países zona Euro	0.73	1.99	3,490	1,213	240	5,655	...
Japón	0.89	3.14	5,202	834	2,165	9,551	79.10
Corea del Sur	0.59	3.45	6,340	1,145	2,978	6,642	73.21
Polonia	0.27	0.72	1,849	775	108	2,288	55.99
Turquía	0.33	0.84	1,059	373	57	1,911	41.15
Mundo	0.25	2.04	1,277	290	213	1,479	...

* Producto de manufacturas, minería y construcción por ocupado con respecto a Estados Unidos.

** Cada millón de habitantes.

*** Dólares constantes de 2010.

**** Como porcentaje de las exportaciones manufactureras.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco Mundial.

Es interesante señalar que los objetivos de estabilidad macroeconómica aparecen vinculados a países con gobierno de corte más ortodoxo, pero también en algunos países con gobiernos progresistas. Así, por ejemplo, Bolivia avanzó en una política de nacionalización de la renta hidrocarburífera, sin que se procediese a la expropiación, y las empresas transnacionales permanecieron en el país bajo nuevos contratos (Villaruel Böhr (2019), lo cual trajo algunos conflictos internos, para luego asentarse en una política macroeconómica más ortodoxa, procurando la estabilidad como uno de sus objetivos centrales. También se visualizan algunas iniciativas productivas en proyectos de industrialización, principalmente en industrias pesadas (petroquímica, hidroeléctrica, termoeléctrica y recursos evaporíticos de litio), procurando generar externalidades positivas de arrastre sobre otros sectores de la economía (Villaruel Böhr, 2019). El anuncio de un proyecto de litio asociado a capitales alemanes ha abierto una expectativa relevante.

Por ejemplo, en Brasil, la política monetaria durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff tuvo un sesgo ortodoxo y muy asentado en las exigencias del sector financiero. En tal sentido, como señalan Podcameni y otros (2019), el primer gobierno de Lula representó una continuidad de las anteriores políticas fiscal y monetaria, con elevadas tasas de interés, metas de inflación y mayores metas de superávit fiscal. Sin embargo, la política interna fue significativamente diferente, destinando recursos a programas de asistencia social, como Bolsa Família y Fome Zero, y un aumento real del salario mínimo que, en conjunto, impactaron positivamente en el consumo y la distribución del ingreso, registrándose un aumento en el índice de desarrollo humano y una reducción en el índice Gini (Podcameni y otros, 2019). Asimismo, el segundo gobierno de Lula estuvo marcado por una mayor presencia del BNDES en la economía, además de una flexibilidad fiscal que fue acompañada de políticas anticíclicas para contener los efectos de la crisis económica mundial.

En Uruguay, los gobiernos progresistas dieron especial énfasis a políticas de atracción de IED. Si bien existen más de 180 herramientas de política productiva vigente (incluyendo subsidios, instrumentos financieros, programas de asistencia técnica y servicios

técnicos pagos), por sus impactos en la transformación productiva, se destacan principalmente dos instrumentos: el régimen de zonas francas (ZF) y la ley de inversiones (Torres, 2019). Según el mismo autor, el régimen de ZF fue el de mayor incidencia en la economía uruguaya en el ciclo de gobiernos progresistas iniciado en 2004. Las exportaciones desde ZF representan un tercio del total y se concentran en unos pocos bienes primarios e industriales de bajo contenido tecnológico: habas de soja, trigo, pasta de celulosa y preparaciones alimenticias para la elaboración de bebidas. Las actividades en ZF están exentas de todo tributo nacional. La captación de inversiones a través de esta política se orientó hacia la producción tanto de bienes (celulosa —UPM y Montes del Plata—, bebidas —Pepsi—, productos farmacéuticos —Mega Pharma—) como de servicios (especialmente en software, consultoría y servicios informáticos, Globant, MercadoLibre, PwC y Deloitte, entre otros).

Ecuador fue otro país donde se produjo un ciclo de gobiernos progresistas. Los gobiernos de Rafael Correa conservaron unos de los rasgos centrales del esquema macroeconómico heredado, basado en el uso del dólar estadounidense como moneda. Desde el punto de vista productivo, se realizaron esfuerzos para mejorar el ambiente innovativo y el desarrollo de algunas cadenas de valor. Se realizaron avances en cuanto a la construcción de proyectos multipropósito que posibilitaron la incorporación de nuevas áreas potenciales para riego y el mejoramiento de la infraestructura vial y de las telecomunicaciones (Caria, 2019), así como inversiones en infraestructura para generación eléctrica y la duplicación de la capacidad de generación de energía limpia. Como resultado de esta política, Ecuador se convirtió, en 2016, en uno de los países con mayor cobertura de electricidad de la región (97.24%), con un costo de electricidad para las empresas entre los más bajos de América Latina (Caria, 2019). Pero, como sostiene la misma autora, la debilidad institucional se ha mantenido: la elevada rotación de autoridades y equipos técnicos ha debilitado la continuidad de muchas iniciativas y su efectividad, gestando políticas generales, dispersas, sin metas definidas y que no contaron con suficiente financiación. La política de diversificación productiva quedó subordinada a la necesidad de disponer de recursos rápidos para la

inversión y el gasto público, procedentes de la exportación de petróleo y otros productos primarios; se entregaron nuevas concesiones mineras y se pusieron en marcha nuevos proyectos petroleros (Caria, 2019). En tal sentido, no se observaron cambios muy significativos en la estructura productiva del país.

Cuadro 12. La política económica y su impacto en el perfil productivo en países de América Latina

	Entorno	Matriz productiva
Argentina	Política cambiaria (2002-2008) / incentivos financieros / política comercial	Política industrial inercial / nueva institucionalidad CyT / promoción software / protección comercial / proyectos específicos (satélites, energía nuclear) / paquete soja
Brasil	Estabilidad macroeconómica / control de la inflación – Banco Central independiente	Rol activo del BNDS / complejos productivos locales SEBRAE
Chile	Estabilidad macroeconómica / tratados comerciales / control a los movimientos de capitales	Consejo Nacional de Innovación (selección de clústeres) / programas CORFO (“especialización inteligente”)
Uruguay	Estabilidad macroeconómica / atracción de IED / zonas francas	Empresas públicas / energías renovables / trazabilidad cárnica / sector celulósico
Paraguay	Estabilidad macroeconómica / atracción de IED	Zona franca industrial
Colombia	Estabilidad macroeconómica / apertura	Financiamiento / fondos de garantías / políticas de emprendedurismo e innovación
Venezuela	Desarrollismo fallido	Intentos de desarrollo de nuevas empresas y cooperativas / estatizaciones / desindustrialización y decadencia de la producción petrolera
Ecuador	Mayor inversión pública	Iniciativas de desarrollo productivo y tecnológico / cambio en la matriz de generación eléctrica
Perú	Estabilidad macroeconómica / tratados comerciales / apertura financiera	Minería / actividad primaria / actividad financiera
Bolivia	Estabilidad macroeconómica / recuperación de la renta hidrocarburífera	Iniciativas productivas / desarrollo del litio / polos productivos / proyectos hidroeléctricos
Costa Rica	Estabilidad macroeconómica / atracción de IED / exportaciones no tradicionales	Turismo / electrónica / lácteos

	Entorno	Matriz productiva
El Salvador	Zonas económicas especiales	Maquila indumentaria / café, caña de azúcar /
Honduras	Atracción de IED / zona franca / reformas laborales	Maquila / incentivo a energías renovables / agricultura
Nicaragua	Reformas fiscales	Primaria extractivista / escasa diversificación
Cuba	Mayor apertura al sector privado y cooperativas (30% del empleo formal) / mayor IED	Turismo / níquel, tabaco y ron
República Dominicana	Apertura económica	Zona franca, maquila / turismo de baja gama
México	Atracción de IED / integración con Estados Unidos / estabilidad macroeconómica y autonomía del Banco de México	Maquila / integración en cadenas globales de valor / menor dependencia del petróleo / aumento en exportaciones agrarias

Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

En México, las políticas estuvieron atravesadas por el impacto de la integración con Estados Unidos. En este marco, se realizaron reformas en sectores estratégicos, fundamentalmente la privatización parcial del petróleo. Los gobiernos hicieron esfuerzos para la atracción de IED y el aumento de la productividad en sectores dinámicos, así como un eje muy asentado en la estabilidad macroeconómica, la autonomía del banco central, una reducida inflación con ancla cambiaria, lo cual generó problemas de baja competitividad y al final no pudo evitar algunos desequilibrios macroeconómicos (Ruiz Durán, 2019). La elevada informalidad laboral trajo consigo desafíos de política y énfasis en la productividad. Sin embargo, las políticas implementadas no generaron logros y la creación de empleo formal continuó por un sendero de bajo dinamismo (Ruiz Durán, 2019).

En República Dominicana, el fin de la ISI significó también el fin de las políticas de desarrollo productivo (Isa Contreras, 2018). Ello trajo consigo el desescalamiento de las intervenciones agrícolas. Se introdujo una protección arancelaria moderada frente a socios comerciales sin TLC, lo cual condujo a una contención salarial. Los incentivos tributarios se concentraron en políticas de zona franca y en turismo. Por otra parte, se registraron intentos fallidos o limitados

para reinventar políticas de desarrollo productivo: clústeres productivos e impulso a mipymes y algunos proyectos agropecuarios (Isa Contreras, 2019).

Honduras hizo una apuesta por un marco jurídico-institucional que fortaleció un modelo sustentado en bienes primarios exportables con poco valor agregado, acompañado de la producción de bienes manufactureros generados por la industria maquiladora —sobre todo textil—. A esto se sumaron la Ley de Minería y una Ley de Inversiones Agrícolas y Empleo Rural (Suazo, 2019). Con la primera, se inicia la concesión de los recursos, y la segunda puso fin al proceso de reforma agraria (Suazo, 2019). Entre 2000 y 2009, la industria maquiladora recibió un nuevo impulso con la creación de las zonas agrícolas de exportación (ZADE) y la Ley de Incentivos a la Promoción de la Inversión en Zonas de Inversión y Empleo (ZIC), ambas orientadas a promover la exportación de bienes a terceros mercados con regímenes diferenciados en los salarios y en el pago de servicios públicos, aprovechando los incentivos a las importaciones de materias primas, equipos y pago de impuestos. Asimismo, se aprobó el CAFTA-RD, tratado que permite a los países de Centroamérica y República Dominicana exportar productos a Estados Unidos, otorgándoles una protección arancelaria para aquellos bienes denominados como sensibles (maíz blanco, maíz amarillo, arroz granza, arroz pilado, carne de cerdo, carne de pollo, leche en polvo, mantequilla y queso), por un periodo de entre quince y veinte años.

Después del golpe de Estado, las intervenciones del gobierno se orientaron a crear mayores facilidades e incentivos para la inversión con miras a la exportación de bienes primarios y venta de servicios al gobierno (informática, hotelería, alimentos, promoción de productos, mantenimiento de equipos, transporte); el achicamiento del Estado (funciones y competencias), con la privatización de empresas y servicios públicos, y el desarrollo de iniciativas para compensar o enfrentar el creciente desempleo, pobreza, inseguridad alimentaria y migración masiva. Entre las principales leyes, destacan: la Ley de Empleo por Hora, que permite una precarización del trabajo y una creciente desprotección social, con miras a ganar competitividad; la Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas, que permite la participación

de empresas extranjeras en la prestación de servicios y construcción de obras públicas, cuyas inversiones son garantizadas por el propio Estado al participar como socio; la Ley para la Promoción y Protección de las Inversiones, que otorga garantías plenas a la inversión y seguros contra riesgos, y La Ley Orgánica de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), que autoriza a empresas extranjeras desarrollar proyectos en regiones del territorio nacional con una administración autónoma, su propio régimen cambiario y de contratación de personal, y el uso de los recursos existentes (Suazo, 2018).

En términos generales, y a modo de cierre de este apartado, se puede apreciar que los objetivos de atracción de IED produjeron diferentes experiencias, sin que ello hubiera implicado políticas diferenciadas, sino, en muchos casos, la búsqueda de inversiones en recursos naturales fuertemente asentados en la dinámica del extractivismo. En cuanto a los cambios en la matriz productiva, se observan pocos lineamientos de desarrollo de nuevos sectores, si bien hubo esfuerzos en algunos sectores manufactureros o en el desarrollo de manufacturas asociadas a recursos naturales. También, de manera reciente, se impulsó el desarrollo de energías renovables (aunque con pocos esfuerzos orientados a la generación de capacidades de producción e ingenierías asociadas a los bienes de capital). En definitiva, si bien es posible encontrar esfuerzos para repensar el perfil productivo, estos han sido limitados e insuficientes.

Perfil productivo e impacto ambiental

El impacto ambiental de las actividades productivas en América Latina y el Caribe es relevante y puede ser subdividido en múltiples efectos. A partir de los datos compilados por la Plataforma Interactiva del Proyecto FES Transformación⁵ que se muestran en la Gráfica 5, es posible observar el vínculo entre biocapacidad (cantidad de terreno

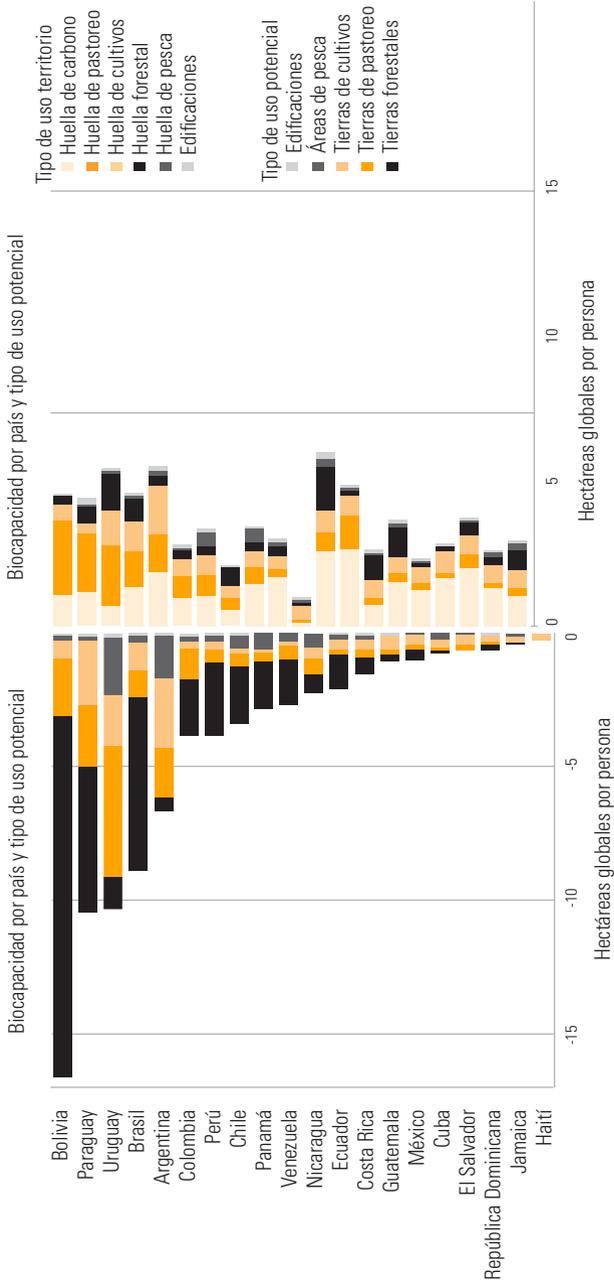
5. https://public.tableau.com/profile/fes.transformacion#!/vizhome/PlataformaInteractivadeFESTransformacin_F/HEyBiocapacidad

productivo —agua y tierra— que un área geográfica requiere para para producir lo que consume y absorberlo) y huella ecológica, entendida como la capacidad de regeneración de los ecosistemas de un país. Los datos compilados muestran que cerca de la mitad de los países de América Latina presentan un déficit ecológico, dado que la presión que están ejerciendo sobre sus recursos es mayor a su capacidad regenerativa.

Entre los principales impactos ambientales cabe destacar las consecuencias del avance de actividades extractivas en la región, lo cual ha generado un significativo número de conflictos sociales. En tal sentido, la minería a cielo abierto genera efectos directos en muchas de las comunidades donde se emplaza y afecta las fuentes de aprovisionamiento de aguas. También continúa siendo relevante el impacto de las actividades urbanas, tanto industriales como de transporte y construcción. Finalmente, cabe destacar el impacto sobre bosques y fenómenos de desertificación. El Cuadro 13 presenta un inventario sintético de los principales daños ambientales ocurridos en países de América Latina y el Caribe. Allí pueden verse sintetizados los efectos atmosféricos, las consecuencias de las tecnologías aplicadas en la explotación de recursos naturales, las pérdidas de bosques y los impactos urbanos.

Los fenómenos reseñados refuerzan la necesidad de compatibilizar los métodos de producción con el cuidado ambiental, aspecto que requiere cambios en las regulaciones legales, en las tecnologías y en las pautas sociales y culturales que dan forma al estilo de desarrollo y la vida social.

Gráfica 5. Huella ecológica per cápita en países de América Latina y el Caribe, 2016



Fuente: Global Footprint Network.

Cuadro 13. Impacto ambiental de las actividades productivas en países de América Latina. Algunos impactos relevantes por país

	Principales problemas e impactos vinculados a recursos naturales, bosques y actividades urbanas
Argentina	Paquete soja Pérdida del 13% de bosques Riachuelo: uno de los sitios más contaminados del mundo en torno al Gran Buenos Aires.
Brasil	Deforestación en el Amazonas Emisiones de gases (alta relevancia mundial, aunque en torno al promedio medido por habitante) Uso de agroquímicos en la agricultura
Chile	Avance de las energías renovables, pero también de las termoeléctricas 116 conflictos sociales vinculados a la minería
Uruguay	Problemas vinculados a la producción de soja y uso de agroquímicos Contaminación de aguas
Venezuela	Octavo puesto en emisiones por actividad petrolera La cantidad de barriles derramados aumentó 411%
Ecuador	Pérdida de biodiversidad, incremento de emisiones Destrucción de manglares por cultivo de camarón
Perú	Conflictos sociales vinculados a la extracción de petróleo y a la minería
Bolivia	Elevada deforestación Problemas con la calidad del aire
Costa Rica	Deterioro y pérdida de suelos, contaminación de aguas, deterioro del lecho marino y pérdida de arrecifes Residuos y problemas inherentes a urbanización
El Salvador	Aporte neto de energía, transporte y urbanización descontrolada Construcción
Honduras	Destrucción de manglares por cultivo de camarón Desertificación
Nicaragua	Agricultura con técnica arcaica, quema de plantaciones / minería extractiva poco controlada Deforestación, contrabando de madera
Cuba	Contaminación provocada por las plantas de ron y níquel
República Dominicana	Sector eléctrico Turismo no sustentable / minería no sostenible Problemas con el transporte urbano
México	105 sobre 653 acuíferos se encuentran sobreexplotados / cuerpos de agua con niveles muy altos de contaminación 836 mil ha de bosques perdidos en los últimos 20 años

Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

Valoración crítica del perfil productivo latinoamericano

El perfil productivo latinoamericano es heterogéneo, tanto en su composición sectorial como en su modalidad de inserción internacional. Es natural que haya una inclinación a encontrar ejes comunes, pero la evolución ha mostrado complejidad y heterogeneidad. Es posible encontrar países que han profundizado su perfil primario exportador, asentado en actividades extractivas o agroindustriales, y otros que, sin relegar dichas actividades, pudieron diversificar, aunque sea de manera parcial, dicho perfil, tal como es el caso de Chile. En Centroamérica se han observado estrategias de exportación basadas en bajos salarios, fundamentalmente a través de la industria maquiladora, como es el caso de El Salvador y Honduras, pero también está el de Costa Rica que logró cierta diversificación sin tener que basarse tanto en ventajas espurias. Brasil, el país de mayor industrialización histórica, ha perdido peso en dicha materia y ha avanzado más en actividades primarias, si bien conserva una estructura manufacturera relevante y es el país que ha desarrollado mayores capacidades de innovación.

La estructura productiva latinoamericana, con sus matices y diferencias, se ha mostrado insuficiente para garantizar el crecimiento a mediano y largo plazos, con mayor incorporación del conocimiento en prácticas productivas, progreso social y sustentabilidad ambiental. El auge de prácticas extractivistas y las estrategias de flexibilización laboral, tendiente al ahorro de costos con fines competitivos, encabezan la lista de prácticas que se ubican en las antípodas de una estrategia de cambio de perfil productivo con objetivos social y ecológicamente sustentables.

Las políticas de entorno macroeconómico son fundamentales para la consecución de estos objetivos, pero su eje en torno a la estabilidad y la atracción de IED es insuficiente. Esto sucede, en primer término, porque las condiciones de estabilidad dependen fundamentalmente de reducir la vulnerabilidad financiera externa y de enfoques intertemporales en los que sea posible implementar políticas contracíclicas en materia fiscal (ahorro en tiempos de bonanza y expansión del

gasto en períodos de desaceleración y crisis) y financiera (reducción de la volatilidad en ingresos de capitales de corto plazo). En segundo término, porque existe bastante experiencia que muestra que la atracción de IED gana en eficacia cuando se la focaliza en términos sectoriales de intensidad tecnológica y de complementación con la estructura productiva existente (Kulfas y Zack, 2018). De allí que las políticas de entorno requieran una mayor calibración respecto a las experiencias recientes.

Las políticas de desarrollo de la matriz productiva también necesitan una mirada diferente, donde el contenido tecnológico, el aprendizaje y la generación de redes productivas y tecnológicas a partir de la creación de capacidades formen parte central de estos objetivos. Nótese que ello atraviesa todos los sectores productivos, no solo las manufacturas. Y también se precisa cambiar esquemas de ensamblaje por otros donde el conocimiento se incorpore a las funciones de producción. Si en el pasado la sustitución de importaciones fue un eje relevante, hoy debería ser un eje central la sustitución de ensambladores por redes productivas intensivas en conocimiento.

Desafíos y orientaciones para la transformación de la matriz productiva

Restricciones y oportunidades

La economía mundial de posguerra mostró una etapa de alto dinamismo y cambios significativos. Sin embargo, desde el punto de vista de las dinámicas del desarrollo, muy pocas naciones salieron de manera contundente de la pobreza y el subdesarrollo. Se trata de un conjunto de unos 10 o 12 países, algunos ubicados en el este asiático (particularmente Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y otros en la periferia europea (tanto de occidente como de oriente). El primer proceso se basó en la industrialización acelerada; el segundo, en la integración económica en el viejo continente.

En América Latina, ningún país logró insertarse de manera exitosa en una trayectoria de desarrollo. A comienzos del siglo XXI es posible encontrar algunas economías que muestran ciertos logros macroeconómicos y sectoriales, pero sin haber estructurado un sendero virtuoso y sólido de desarrollo. La Gráfica 6 permite sintetizar el marco estructural del escenario internacional en cuanto al perfil productivo y los senderos de desarrollo, a partir del estudio realizado por Schteingart (2014). En el eje vertical se grafica la participación de las exportaciones de media y alta tecnología, al tiempo que en el horizontal se presenta un índice de capacidades tecnológicas elaborado por el autor, al que denominamos Índice de Schteingart (IS), el cual pondera el gasto en I+D como proporción del PIB y la cantidad de patentes por habitante. De este modo, la gráfica queda subdividida en cuatro territorios: el cuadrante virtuoso es aquel donde se presentan los valores más elevados de presencia de bienes de media y alta tecnología en la canasta exportadora y mayores niveles de capacidades tecnológicas. En este cuadrante, al que Schteingart denomina de países “innovadores industriales”, se encuentran las economías más desarrolladas del mundo, incluyendo las que realizaron el tránsito en las últimas décadas del siglo XX. En sentido contrario, en el cuadrante donde se ubican los niveles más bajos, tanto de canasta exportadora de media y alta tecnología como del IS, se encuentran los países de menor desarrollo relativo, donde aún predomina una especialización basada en recursos naturales y bajos índices innovativos. La mayor parte de los países de América Latina (con excepción de México y Costa Rica) se encuentra en este cuadrante, aunque con algunos matices y diferencias relevantes: Brasil aparece en un espacio intermedio, y Argentina y Chile parecen mejor posicionados que el resto.

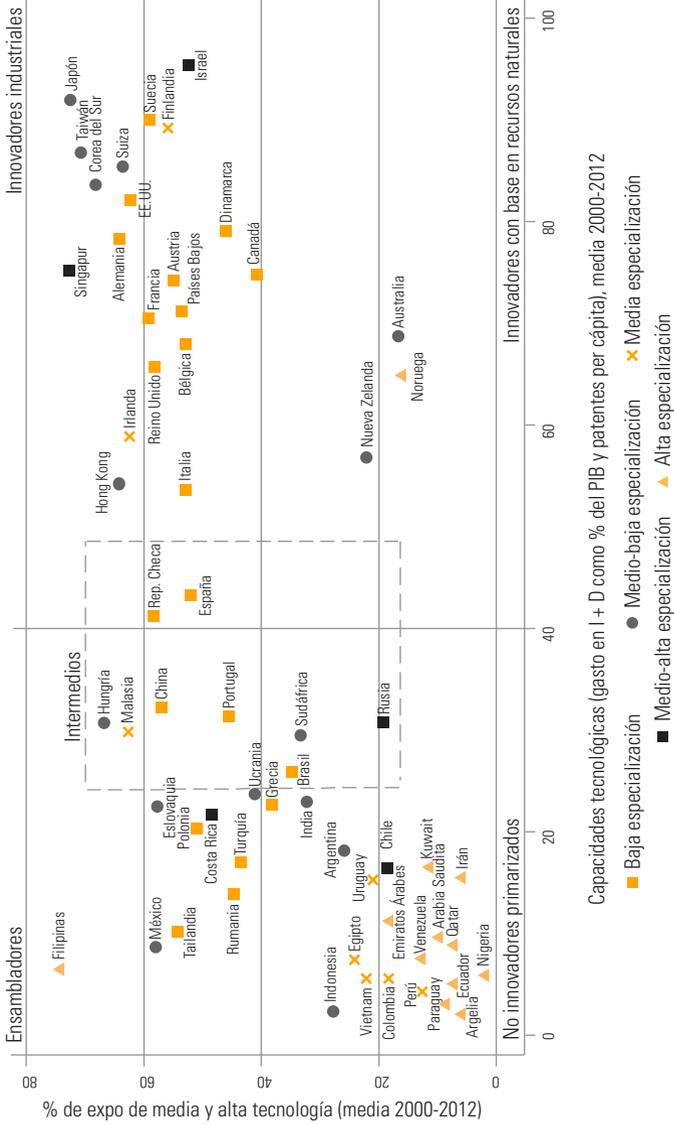
¿Qué ocurre en los cuadrantes restantes? Por una parte, encontramos el caso de países que poseen una canasta exportadora de alto contenido tecnológico, pero que, en forma concomitante poseen indicadores relativamente bajos en cuanto a capacidad tecnológica. Este cuadrante probablemente hubiese estado vacío en la década de 1950, y es uno de los principales emergentes del cambio tecnológico y la globalización vigente desde la década de 1970. La fragmentación productiva, las cadenas globales de valor en las manufacturas y el

consiguiente traslado de líneas de producción a la periferia explica esta aparición de naciones cuyo perfil productivo es mayoritariamente ensamblador. Ahora bien, este cuadrante puede bien ser entendido como un espacio de transición hacia la categoría de innovador industrial o bien como un espacio específico dentro de las cadenas manufactureras globales. Algunas economías asiáticas muestran un sendero en esa dirección, donde la fase de ensamblador fue un estadio transitorio, tanto en Corea del Sur como en la China actual (cabe destacar que los datos reflejan un promedio del período 2000-2012; el propio Schteingart señala que China ya comienza a ubicarse dentro del conjunto de innovadores industriales).

¿Qué ocurre con los países ricos en recursos naturales? El análisis del último cuadrante nos da una pista. Allí encontramos a Australia, Nueva Zelanda y Noruega, tres países del alto nivel de desarrollo humano cuya canasta exportadora está integrada predominantemente por recursos naturales, pero presenta altas capacidades innovativas. En otras palabras, encontramos un conjunto de países con elevada dotación de recursos naturales, pero con fuerte aprovechamiento de rentas schumpeterianas. El caso de Noruega muestra una reducción paulatina en el peso de las exportaciones de media y alta tecnología, pero ello no es a causa de una desindustrialización sino del descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos según lo descrito antes. De hecho, Noruega posee un nivel de exportaciones industriales superior al de muchos países de América Latina (Schteingart, 2014). El caso de Canadá reviste particular interés porque muestra una trayectoria de diversificación que le permite avanzar hacia un patrón de innovación industrial, a pesar de su fuerte base en recursos naturales. Australia muestra un caso intermedio.

El tránsito hacia el desarrollo de innovadores industriales por vía del ensamblaje es un camino que parte de un escenario de salarios bajos. No es solo ello: Corea del Sur en el pasado, y China de manera más reciente, han desarrollado un sistema innovativo muy eficaz. El camino basado en salarios bajos no es una opción válida a la hora de pensar una transformación productiva basada en los objetivos de la transformación social-ecológica: no es un camino deseable. Asimismo, la conformación histórico-social de los tres países del cuadrante

Gráfica 6. Recursos naturales, industrialización y desarrollo: porcentaje de exportaciones de media y alta tecnología, promedio 2000-2012



Fuente: Scheingart (2014).

sudeste no parece indicar un camino replicable para América Latina, donde predominan países con bajos índices poblacionales, aunque sí puede aportar algunas pistas respecto a cómo encarar los dilemas de los recursos naturales y el extractivismo.

Recursos naturales y dilemas del extractivismo

La gestión productiva de los recursos naturales plantea dos dilemas centrales a la hora de hablar de su impacto económico y social. La primera tiene que ver con el impacto de la actividad productiva sobre el territorio, en términos sociales y ecológicos. Los métodos de explotación a cielo abierto de la minería metalífera; la explotación de petróleo y gas, y el uso de agroquímicos en la agricultura son ejemplos de sistemas tan intensivamente utilizados como cuestionados. El segundo aspecto tiene que ver con el uso de los recursos naturales con un destino predominantemente orientado a la exportación, el cual, por una parte, hace un aporte relevante generando divisas, pero por otro genera la idea de un subaprovechamiento de dichos recursos, en tanto sus usos industriales, en algunos casos de fuerte contenido estratégico, se terminan de estructurar en otros países y regiones. Esta última cuestión es diferente según el tipo de recurso de que se trate, mostrando diferentes aristas, por ejemplo, en el caso de los metales con respecto a los alimentos.

El principal punto de cuestionamiento al extractivismo está ubicado en la minería metalífera, debido al uso intensivo y extensivo del territorio, al volumen de recursos naturales que afecta y a su impacto en comunidades locales, más aún cuando América Latina ha sido el principal destino mundial de la inversión minera, donde pasó de explicar aproximadamente el 10% de la inversión mundial al cerca del 30% en las últimas dos décadas (De Echave, 2019). Se trata de un debate abierto donde han convivido diferentes posturas. A modo de ejemplo, si recorremos la franja cordillerana argentina, desde la provincia de Mendoza hacia el norte, es posible atravesar cuatro provincias donde

se alternan jurisdicciones que han prohibido la minería a cielo abierto con otras donde la han recibido y se ha desarrollado intensamente en las últimas dos décadas. Cabe agregar que, en el caso argentino, la minería metalífera se desarrolló mayoritariamente en zonas de alta montaña alejadas de las poblaciones, a diferencia de otros países donde la minería ha afectado de manera directa el modo de vida de las comunidades. Por su parte, en Ecuador y Bolivia, el movimiento indígena y ambientalista ha venido denunciando el incumplimiento de preceptos constitucionales importantes, como los que definen los derechos de la naturaleza o el derecho a la consulta a través leyes específicas como la de minería y la de recursos hídricos (Ecuador) y la del Órgano Electoral Plurinacional (Bolivia) (De Echave, 2019).

“En Venezuela se denunció que algunos estados, como el de Zulia, se han convertido en una zona de sacrificio minero petrolero y en la actualidad se debate la propuesta del denominado “Arco Minero”; en Argentina y Chile se han cuestionado y hasta han sido detenidos proyectos de envergadura como el de Pascua Lama que afectaba toda una zona de glaciares en la frontera entre ambos países. En Brasil el manejo de las grandes inversiones en zonas sensibles como la Amazonía y la flexibilización de las normas ambientales provocaron crisis políticas, que sacudieron en diferentes momentos los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT)... En Perú y Colombia, los conflictos ambientales vinculados al sector extractivo no han cesado de aumentar en número e intensidad, tanto en zonas donde la explotación minera ya está instalada como en nuevos escenarios de expansión. En Colombia se tienen desde casos como el de la mina de carbón en operación, El Cerrejón, en el departamento de La Guajira, hasta las resistencias a los emprendimientos mineros en los páramos de Santurban, en el departamento de Santander. En Perú, los conflictos de resistencia, como el emblemático caso de Tambogrande, Conga, Río Blanco, Tía María, entre varios otros y los casos de conflictos de coexistencia, como el de Espinar, Las Bambas, Cerro de Pasco...” (De Echave, 2019).

En otras palabras, la minería metalífera es una realidad que debe ser regulada y, en ocasiones, restringida, fundamentalmente cuando su emplazamiento y expansión afecta de manera directa la

vida de las comunidades. Pero también es posible establecer pautas de funcionamiento que permitan gestionar adecuadamente los riesgos ambientales, elevando los estándares de producción y control. Como sostiene De Echave (2019), “una primera constatación es que no es posible pensar que estas actividades puedan seguir implantándose y expandiéndose bajo los mismos términos de las últimas décadas. Los sectores extractivos tienen un espacio y un rol a jugar en las economías de la región, pero no es el actual y tampoco son sostenibles los marcos normativos e institucionales y las orientaciones actuales de las políticas públicas”.

Se trata de un aspecto central para repensar la matriz productiva con un enfoque social y ecológico. Estrechamente ligado a esto, cabe adicionar la cuestión de los encadenamientos productivos. El otro aspecto que define el carácter extractivo de la minería metalífera y de la producción de petróleo y gas es la utilización de paquetes tecnológicos desarrollados en otros países y regiones, junto con el destino de exportación de los recursos, en su mayor parte con escaso procesamiento local. Esto limita severamente las oportunidades de desarrollo tecnológico y de aumento del empleo de calidad en las economías de la región. Se trata de un aspecto central y transversal a las economías de la región: América Latina es un gran reservorio de recursos naturales, pero ha tenido un desarrollo muy escaso de las tecnologías para su aprovechamiento, con el debido cuidado del medio ambiente y con el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas.

Una muestra de ello es que América Latina muestra un saldo deficitario en su comercio internacional de bienes de capital. Es una región que continúa demandando tecnologías de otras regiones, y esto limita su desarrollo y acentúa el carácter rentístico de la explotación de los recursos naturales. El primer aspecto a tomar en consideración es el control de los recursos naturales. En el caso de las actividades extractivas, se ha tratado históricamente de un espacio de disputa con presencia estatal y firmas transnacionales. El control de los recursos no implica necesariamente preservar la propiedad estatal. La experiencia noruega es la conjunción de participación estatal y fuerte regulación y negociación con el sector privado, sumadas a una considerable apropiación de la renta petrolera.

En América Latina se ha observado un crecimiento notable de la producción de petróleo y gas. Ello representa una oportunidad significativa para el desarrollo de las industrias conexas. Sin embargo, como veremos, esta demanda incremental fue crecientemente abastecida con importaciones. En efecto, entre 2001 y 2015, la producción de petróleo y gas natural en los países de América Latina creció a una tasa promedio anual de 0.8%, pasando de 654.1 millones de toneladas a 732 millones de toneladas de hidrocarburos entre los años señalados. En ese mismo período, las importaciones de productos industriales utilizados por el sector petrolero⁶ crecieron a una tasa media anual del 7.9%, pasando de 16,640 a 47,453 millones de dólares. Dado que las exportaciones del sector son mucho más bajas, y además crecieron a una tasa del 6.7% anual (pasando de 9,222 a 22,956 millones de dólares), el resultado fue un creciente déficit en la balanza comercial de las industrias proveedoras, el cual pasó de 7,238 a 24,488 millones de dólares, con un crecimiento medio anual del 9.1%. Esto significa que, en promedio, por cada punto porcentual de crecimiento de la producción de hidrocarburos, el déficit comercial de las industrias proveedoras creció a razón de algo más de once puntos porcentuales.

6. La actividad de extracción de petróleo y gas recurre a una significativa cantidad de bienes de capital e insumos intermedios. Dado que no siempre existe una clasificación específica que permita identificar con claridad si el producto es utilizado solo por la actividad petrolera o por cualquier otra, se procedió a realizar una estimación específica, para lo cual se consultó y entrevistó a directivos y personal técnico de la Cámara Argentina de Proveedores Industriales Petroenergéticos (CAPIPE). A partir de ese procedimiento, fueron seleccionadas 61 posiciones arancelarias de productos utilizados por las compañías petroleras. Esta metodología permite entonces conocer qué importaciones se realizan y también observar, a partir de la existencia de exportaciones en esos mismos productos, la posibilidad de sustituir importaciones y de mejorar el saldo comercial sectorial. También posee algunos puntos discutibles que corresponde enumerar: a) dado el nivel de agregación, podría haber productos demandados por el sector petrolero, pero también por otros sectores; b) podría tratarse de productos parecidos, pero con algunas diferencias de consideración, que son incluidos dentro de la misma posición arancelaria. Este punto introduce cuestionamientos respecto al potencial sustitutivo, pero es dable pensar que se trata de complejidades tecnológicas que no son sustancialmente diferentes y que, por ende, podrían ser potencialmente desarrolladas por firmas que operan en esa misma rama de actividad.

Resulta llamativo el hecho de que el déficit comercial continúe profundizándose, aun en contextos de relativa estabilidad en los niveles de producción, tal como se observa entre 2010 y 2014, donde creció solo un 2%. Ello puede significar que se profundiza aún más la presencia de importaciones, a costa incluso de productores nacionales, o bien que se están produciendo mayores inversiones en exploración, cuyo efecto en la producción sufre, naturalmente, un rezago.

Con el objeto de medir el potencial de desarrollo de las industrias proveedoras existentes en América Latina, se procedió a calcular un potencial sustitutivo con base en la estimación de los índices de Grubel-Lloyd (IGL). Dicho índice se estima a partir de la siguiente fórmula:

$$GL_i = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{X_i + M_i} = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i} ; 0 \leq GL_i \leq 1$$

Donde:

GL_i = índice de Grubel-Lloyd para el bien i ;

X_i = exportaciones del bien i ;

M_i = importaciones del bien i ;

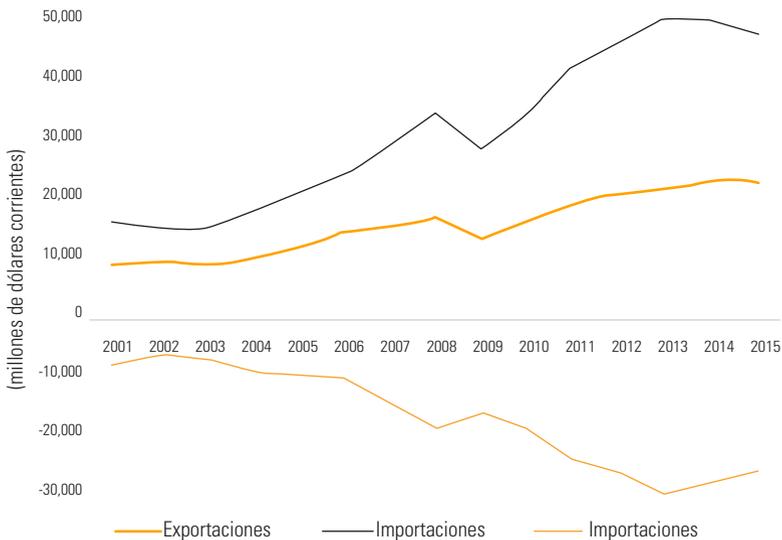
El IGL apunta a detectar la existencia de comercio intraindustrial o, en otras palabras, de situaciones en las cuales un tipo de producto es importado y exportado al mismo tiempo. La manifestación de comercio intraindustrial puede ser tomada como un indicador aproximado de la existencia de fabricación en el país de un bien que está siendo traído desde el exterior. Se trataría, por ende, de bases productivas que podrían contribuir, en mayor o menor grado, a sustituir importaciones.⁷

7. Para un análisis más detallado sobre los usos del índice Grubel-Lloyd y otros índices de comercio exterior, véase Durán Lima y Álvarez (2008). Para una aplicación específica al caso argentino, véase Barrera y otros (2015).

Los rangos interpretativos utilizados fueron:

- Valores del IGL entre 0.66 y 1 dan cuenta de la existencia de comercio intraindustrial intenso y, por ende, de una elevada probabilidad de sustitución de importaciones.
- Valores del IGL entre 0.33 y 0.66 indican comercio intraindustrial moderado. Los definimos como probabilidad moderada.
- Valores entre 0.10 y 0.33 se definen como comercio intraindustrial potencial, donde se observa algún potencial para desarrollar sustituciones.
- Finalmente, entre 0 y 0.10 encontramos comercio intraindustrial nulo o prácticamente inexistente, es decir una baja probabilidad de desarrollar industrias locales que abastezcan la actividad petrolera.

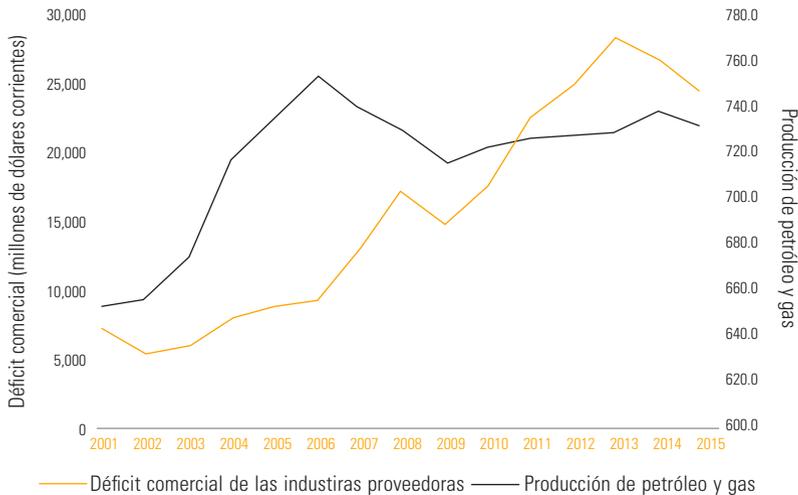
Gráfica 7. América Latina: exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes vinculados a la explotación petrolera, 2001-2015



Nota: corresponde a 61 posiciones seleccionadas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Centre (ITC)–TradeMap.

Gráfica 8. América Latina: producción de petróleo y gas (millones de toneladas) y déficit comercial de las industrias proveedoras, 2001-2015



Nota: corresponde a 61 posiciones seleccionadas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Centre (ITC) – Trade-Map y BP Statistical Review of World Energy 2016 Workbook.

El cuadro 14 sintetiza los resultados obtenidos para las 61 posiciones arancelarias. El promedio simple de 11 países de la región analizados indica que prácticamente la mitad de las posiciones arancelarias poseen nulas probabilidades de sustitución. Pero esa situación lejos está de ser homogénea. Por una parte, las tres economías más industrializadas, Brasil, México y Argentina, muestran una situación bastante diferente, donde solo entre dos y tres posiciones tienen nulas posibilidades de sustitución. Argentina presenta 33 posiciones con probabilidad media y alta de sustitución; en el caso de Brasil, son 37, y más aún en México, donde suman 51. En un lugar intermedio aparecen Chile, Colombia y Costa Rica, que, si bien poseen un número importante de posiciones arancelarias con nula probabilidad de sustitución, también cuentan con entre cinco y nueve de moderada y alta probabilidad.

Cuadro 14. Potencial de sustitución de importaciones en industrias proveedoras de la actividad petrolera. Cantidad de posiciones arancelarias según potencial sustitutivo en países seleccionados, promedio 2001-2015

	Nula	Potencial	Moderada	Alta	TOTAL
Argentina	2	27	21	11	61
Bolivia	49	9	2	1	61
Brasil	2	22	22	15	61
Chile	22	32	6	1	61
Colombia	34	22	3	2	61
Costa Rica	29	23	8	1	61
Ecuador	43	14	4	0	61
México	3	7	23	28	61
Perú	47	12	2	0	61
Uruguay	48	10	2	1	61
Venezuela	52	8	1	0	61

Fuente: elaboración propia con base en datos de BP Statistical Review of World Energy 2019 y International Trade Centre (ITC) – TradeMap. <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Finalmente, hay un tercer conjunto de países donde predominan las posiciones de nula probabilidad de sustitución y aparecen unos pocos casos de potencialidad moderada y alta. El caso más llamativo y decepcionante es Venezuela, país que se ha ubicado en lo más alto de la producción regional (aunque en los últimos años su liderazgo ha quedado a veces relegado por México), y que no ha sido capaz de afianzar prácticamente ninguna industria local de aprovisionamiento del sector petrolero. Se trata del país que posee la mayor cantidad de ramas con nulo potencial y explica cerca del 10% del déficit comercial de bienes de la industria proveedora del período analizado.

Un análisis de similares características puede ser realizado a la hora de hablar de la transición energética hacia energías renovables. La generación de electricidad con base en fuentes renovables en América Latina y el Caribe se multiplicó por 10 durante en las

primeras dos décadas del siglo XXI, y ya representa el 10.9% del total de electricidad generada. América Latina se ubica por encima del promedio mundial y ya es la segunda región del mundo con mayor participación de fuentes renovables en la generación eléctrica⁸. Por su magnitud, ha sido muy importante el avance de Brasil, donde el peso de las fuentes renovables alcanzó el 17.8%, pero también se ha observado esta tendencia en muchos países de la región, donde se implementaron diferentes tipos de incentivos. Sin embargo, una vez más, la presencia productiva y tecnológica de los bienes de capital ha sido muy limitada. Como se puede apreciar en el Cuadro 15, este aumento en las energías renovables en la región se hizo incrementando notablemente las importaciones de aerogeneradores y paneles solares, al tiempo que la producción local y las exportaciones mostraron un magro desempeño.

Asimismo, la presencia de los países de la región en la provisión mundial de aerogeneradores y paneles solares ha sido muy limitada, quedando asociada exclusivamente a México, más en un esquema de maquila que de provisión propia de nuevas tecnologías, en un sector que avanza y genera nuevas oportunidades de manera continua.

En definitiva, los ejemplos señalados hablan de un potencial subaprovechado en la región, que consiste en transformar las actividades extractivas en clústeres productivos y tecnológicos.

Por último, la gestión de los recursos naturales implica también una agenda de política macroeconómica. Desde el punto de vista fiscal, esta incluye políticas contracíclicas que estimulen el ahorro en tiempos de bonanza y altos precios internacionales, a manera de poder utilizar esos excedentes en períodos de ciclos descendentes. Esto se logra generando reglas fiscales diferentes a las tradicionales de responsabilidad fiscal —que son, por naturaleza, procíclicas—, pensando, en cambio, en mecanismos donde la consistencia fiscal sea pensada de manera intertemporal, estimulando el ahorro de ingresos

8. De acuerdo con datos de British Petroleum Statistical Review of World Energy, Europa es el continente con mayor participación de fuentes renovables (18.7%); tanto América del Norte como Asia Pacífico presentan participaciones levemente inferiores al 10%, al tiempo que el promedio mundial es del 9.3%.

fiscales asociados a los recursos naturales en tiempos de bonanza, y de expansión del gasto social, estímulo productivo y obra pública en tiempos de crisis o desaceleración significativa de la actividad económica. Desde el punto de vista del sector externo, las políticas macroeconómicas para la gestión de los recursos naturales apuntan a la constitución de fondos internacionales para reducir los riesgos de una apreciación de la moneda doméstica que deteriore la posición externa y la competitividad de las actividades manufactureras.

Cuadro 15. Exportaciones e importaciones de aerogeneradores y paneles solares de América Latina y total mundial, períodos 2001-2004 y 2011-2014 (millones de dólares y porcentajes)

	Aerogeneradores			Paneles solares		
	2001-2004	2011-2014	T.a.a.	2001-2004	2011-2014	T.a.a.
América Latina						
Exportaciones	1.9	20.6	27.2%	65.2	793.0	28.4%
Importaciones	5.1	1,123.0	71.6%	354.6	1.776.7	17.5%
Saldo comercial	-3.2	-1,102.4	79.2%	-289.4	-983.7	13.0%
Mundo						
Exportaciones	1,087.9	7,487.4	21.3%	9,197.6	58,814.2	20.4%
Participación mundial de América Latina						
Exportaciones	0.2%	0.3%		0.7%	1.3%	
Importaciones	0.4%	16.5%		3.9%	3.0%	
Saldo comercial	1.5%	-159.0%		-193.7%	329.1%	

Nota: corresponde a exportaciones e importaciones contabilizadas en las partidas Núm. 850231 y Núm. 854140.

Fuente: elaboración propia con base en datos de International Trade Centre (ITC)–TradeMap.

Industrialización en el siglo XXI

La industria del siglo XXI es muy diferente a la del siglo XX. La tercera revolución industrial modificó los sistemas productivos globales, alterando la geografía industrial mundial. La cuarta revolución industrial, o revolución 4.0, ha profundizado dichos cambios, incorporando inteligencia artificial y mayor automatización; integrando plataformas, y generando nuevos desafíos productivos y tecnológicos. Esta etapa integra de manera más activa a la producción manufacturera con los servicios y la explotación de recursos naturales, desdibujando las fronteras tradicionales entre sectores. Desde otra perspectiva, Schwab (2016) define a La Industria 4.0 como “la habilidad de la Internet para controlar el mundo físico mediante la sincronización de equipos, procesos y personas en la industria, modificando el modelo tradicional de manufactura en el contexto de la cuarta revolución industrial...” a partir de “tres características que diferencian la actual revolución industrial de las anteriores: i) la velocidad de los cambios; ii) el alcance de los cambios, basado en la combinación de múltiples tecnologías, y iii) el impacto sistémico de la transformación a nivel de las empresas, las industrias y la sociedad”.

Los desafíos de la era 4.0 afectan a la totalidad de las actividades manufactureras y se integran con los servicios y los recursos naturales. Los países desarrollados están implementando una amplia y diversificada agenda de políticas industriales 4.0, básicamente porque el despliegue de esta revolución tecnológica requiere amplificar la coordinación y cooperación entre diferentes eslabones productivos, laborales y del sistema educativo, al tiempo que plantea numerosos desafíos en términos de reconversión de habilidades y distribución y apropiación de las ganancias de productividad. Los países de mayor desarrollo industrial del mundo avanzan en esa dirección con programas como Smart Manufacturing USA-American First (Estados Unidos), Industrie 4.0 (Alemania), Made in China 2025 (China), Italia 4.0 (Italia), Catapult-High Value Manufacturing (Gran Bretaña), Smart Industry (Holanda), Produktion 2030 (Suecia), Industrie Value Chain (Japón), Next Wave of Manufacturing (Australia), Make in India (India), Industria Conectada (España), Smart

Manufacturing (Canadá), Made Different (Bélgica), Manufacturing Innovation (Corea del Sur) y Produtech (Portugal) (Cimoli, 2018).

La potencialidad que ofrece el desarrollo de la automatización y la inteligencia artificial en el mundo industrial, aunada a la del internet de las cosas en diferentes espacios de la vida cotidiana, suelen hacer que veamos esta revolución tecnológica como un fenómeno donde los países menos desarrollados tienen poco para hacer y, en todo caso, se ven limitados a ser meros observadores y adoptadores de esas tecnologías una vez que se intensifique su difusión. Esto se ve acentuado por el volumen de recursos que gobiernos y empresas de los países desarrollados están invirtiendo en ello. Sin embargo, hay elementos para cuestionar esta visión. Por una parte, existen numerosas aplicaciones de estas tecnologías para modificar y mejorar la producción en el ámbito de los recursos naturales, optimizando métodos productivos y de gestión de riesgos ambientales. Por otra, los cambios en la vida urbana, tanto en el hogar como en el espacio público de las ciudades (*smart cities*), son otros ejemplos de numerosas soluciones donde empresas y gobiernos de países en desarrollo deben poner el foco para promover su presencia, aportando soluciones manufactureras y de implementación de tecnologías 4.0 (gestión inteligente de residuos urbanos, soluciones a problemas de tránsito, transporte urbano, uso de la energía, etc.). Esto requiere investigación y desarrollo y estímulos. Ya hemos visto que la región muestra rezagos importantes, y aunque se han observado algunas iniciativas al respecto, hay mucho por hacer en esta dirección.

La revolución 4.0 está en pleno proceso y desplegará sus frutos antes de que llegue 2030 (BCG, 2015; Castillo y otros, 2017). Con base en diferentes informes, Castillo y otros (2017) estiman tres hitos tecnológicos durante la próxima década: habría un billón de sensores conectados a Internet, se fabricaría el primer automóvil con manufactura aditiva (impresión 3D) y al menos el 5% de los bienes de consumo serían elaborados con impresión 3D. Los países en desarrollo deben encarar el desafío de encontrar su lugar en este proceso.

Naturalmente, este proceso abre nuevos retos inherentes a la organización social, donde es altamente probable que se concentren los frutos de estos avances. La automatización generará nuevos empleos

y empresas, y también destruirá muchos otros, con un saldo que probablemente será negativo (Ford, 2015; Castillo y otros, 2017). En algún momento, la pérdida de empleos afectará también a puestos de trabajo con requerimientos de calificación elevados, renovando los desafíos del sistema educativo. Históricamente, ante el despliegue de las revoluciones tecnológicas aparece el fantasma de la pérdida de relevancia del trabajo humano y fuerzas que se oponen, al tiempo que, en dirección contraria, se enfatiza la idea *schumpeteriana* de destrucción creativa, según la cual las relaciones sociales de producción que emergen de las mismas pueden terminar por igualar o superar los procesos de destrucción. ¿Esta vez es diferente? El auge de la inteligencia artificial y el impacto de estos cambios dan indicios de que podría serlo. Esto abre numerosos desafíos desde el punto de vista político y social, donde la discusión girará en torno a la apropiación social de estas enormes ganancias de productividad. Es posible que ello redunde en jornadas laborales más cortas, pisos de protección social universales y mayor énfasis en la economía del cuidado en aquellos espacios donde la presencia humana no es reemplazable.

¿En qué situación se encuentra América Latina? En primer lugar, se observa un reducido interés de sus gobiernos en realizar adaptaciones a estos desafíos. Aún es pobre o nula la presencia de políticas industriales 4.0. En segundo lugar, la infraestructura requerida para su despliegue muestra limitaciones. Como muestran Castillo y otros (2018), los países más adelantados de la región no han alcanzado las capacidades mínimas en las cinco tecnologías que requiere la Industria 4.0: conectividad, infraestructura de almacenamiento de datos, computación en la nube, analítica de Big Data e Internet de las cosas. Asimismo, la cobertura de redes 4G no llega al 35%, la banda ancha es menor a 300 kbps y las velocidades de descarga están bajo los 50 Mbps. Además, las inversiones en Big Data e internet de las cosas son muy bajas, y las dirigidas a servicios en la nube no alcanzan el 3% del gasto en TIC.

No obstante, la Industria 4.0 puede hacer un aporte importante en la transformación productiva con una perspectiva social y ecológica. Algunos ejemplos donde hoy se observa el uso de esa tecnología por parte de las empresas en América latina se encuentran en sectores

de alto nivel tecnológico, como son los casos de la industria automotriz en México y Brasil, la industria forestal y minera en Chile y la agroindustria en Argentina. Además, existen grandes empresas de generación y distribución eléctrica, comercio minorista y logística que han implementado aplicaciones tecnológicas de Industria 4.0 en diversos países de la región (Castillo y otros, 2018).

Los desafíos que afronta América Latina son diversos. El primero tiene que ver con las infraestructuras necesarias para que estas tecnologías se puedan desplegar y se realicen apuestas innovativas en estos ámbitos. El segundo consiste en desarrollar industrias que puedan proveer soluciones 4.0, entre las que destacan la electrónica y el software. Ahí se encuentran oportunidades para todos los tamaños de empresas, incluyendo especialmente a las mipymes, y las universidades y centros tecnológicos. Finalmente, se trata de generar cambios en las empresas para que puedan recibir y adaptar estas novedades en su funcionamiento y en los bienes y servicios que ofrecen. Como se puede apreciar, esto puede afectar positivamente a diferentes sectores de la economía, incluyendo las actividades primarias, al estimular la aparición de nuevas familias de empresas y productos. Y los desafíos no se limitan a los países más grandes, aunque en ellos aparezcan mayores oportunidades, sino que pueden ser segmentados y aplicados en cualquier país, particularmente en aquellos donde la maquila existe y el desafío ya no pasa por la “sustitución de importaciones” sino por la “sustitución de ensambladores” por mayores eslabones de desarrollo tecnológico y productivo.

Crisis social y nuevas agendas

El enfoque de transformación social-ecológica descrea de la existencia de vínculos automáticos, tanto entre mercado y progreso social como entre desarrollismo productivo y progreso social. Por el contrario, atiende a la necesidad de incorporar la dimensión social y ecológica en el cambio productivo para que ello redunde en una transformación que ofrezca un bienestar efectivo y apropiable por los diferentes sectores de la sociedad. De allí que sea necesario incorporar activamente

en la agenda productiva diferentes temas que históricamente no estaban presentes o que aparecían como un subproducto que llegaría de manera automática. La prioridad en la generación de trabajo decente es un elemento central de la transformación productiva, y se debe lograr creando empleos de mayor calidad y reconvirtiendo prácticas productivas, pero para ello deben sumarse nuevos elementos a la agenda.

La región presenta algunos cuadros de gravedad en el campo social, aspecto que se manifiesta en los niveles de pobreza, desigualdad y migraciones, fundamentalmente hacia Estados Unidos. Esta última situación ha generado tensiones muy fuertes entre México y Estados Unidos, fundamentalmente por las migraciones que se generan desde América Central y México. La situación adquiere en ocasiones ribetes dramáticos, donde los sectores más vulnerables quedan expuestos a marginalidad, pobreza, violencia y situaciones límite.

La agenda social incorpora crecientemente nuevas demandas asociadas a la economía feminista y la economía del cuidado. El acceso al mercado laboral en condiciones igualitarias requiere nuevas modalidades para la atención de niños y ancianos, las cuales van desde pautas culturales que articulen una distribución equitativa de roles entre mujeres y varones, y la ampliación de un mercado laboral que atienda esas necesidades, hasta una mayor presencia estatal en el ámbito educativo desde edades más tempranas, así como en los cuidados para la tercera edad. En tal sentido, vale mencionar la experiencia de Uruguay, donde el Estado financia un sistema de cuidados (Torres, 2019). Se trata de una agenda fundamental para pensar la transformación social-ecológica. Otro aspecto muy relevante en esta agenda tiene que ver con el empleo doméstico, o empleo en casas particulares, trabajo ejercido casi en su totalidad por mujeres, en condiciones muchas veces precarias, sin cobertura social ni resguardos legales propios de otras actividades laborales. La formalización del empleo doméstico es un aspecto central en esta agenda, donde persisten elementos socioculturales que la mantienen rezagada.

Asimismo, en diferentes ámbitos sociales se han ido gestando modalidades de organización social y productiva, sea en forma de cooperativas o emprendimientos de la economía social. Es importante también incorporar una agenda para que esas formas puedan for-

malizarse en emprendimientos económicos, cuando ello sea posible, para generar nuevos espacios productivos que generen empleos de calidad y mayor escala productiva.

El papel de la integración regional y subregional

Resulta pertinente preguntarse por qué insistir en una mirada “latinoamericana” sobre el desarrollo, dada la heterogeneidad de experiencias y las diferencias tanto en estructura económica y social como en historia previa. En América Latina coexisten países de ingresos medio-altos con otros de ingresos medios, bajos, e incluso algunos que se ubican entre los más pobres del mundo. Hay economías semiindustrializadas y otras con una estructura completamente primarizada. Algunas poseen esbozos de sistemas innovativos y otros nada que siquiera se les acerque. Ha habido diferentes abordajes macroeconómicos y resultados disímiles.

Todo ello es cierto y hace que sea difícil y hasta forzado hablar de América Latina como un todo. Pero hay al menos dos motivos para insistir en una mirada latinoamericana sobre el desarrollo. El primero es la existencia de un “clima intelectual” y un “clima de negocios” común. Esto significa que la región ha tendido a conformar ámbitos de intercambio intelectual y de negocios donde se forman consensos y discursos integradores que pretenden, a veces con intenciones e intereses específicos, influir en los debates y la formación de las políticas públicas. En las discusiones públicas y semipúblicas es habitual hacer referencia a otras experiencias de la región, no siempre con la debida profundidad y muchas veces bajo la influencia de intereses específicos, particularmente de los ámbitos de las finanzas globales y los sectores corporativos.

En segundo lugar, una estrategia de desarrollo incluye decisivamente al mercado regional como espacio de expansión e integración. La ampliación de mercados es una herramienta central para ganar escala e introducir mejoras de productividad. Puede ser visto como

un factor de atracción de inversiones transnacionales (como ocurrió en el caso de la industria automotriz del Mercosur), o bien como un espacio para construir capacidades productivas locales y regionales. Bajo este enfoque, la integración es un proyecto no solo político, sino eminentemente económico y social que, hasta el momento, no ha sido potenciado.

Los procesos de integración regional han tenido un fuerte impulso en las últimas dos décadas, comenzando con el Mercosur, de carácter comercial, y la Unasur, de mayor orientación política. Ambas experiencias han arrojado aspectos positivos y limitaciones, pero no han conseguido una mayor integración productiva. De hecho, esta integración fue una fuerte apuesta de la CEPAL en la década de 1960, orientada a profundizar la industrialización ampliando la escala del mercado y promoviendo mayores complementariedades. Sin embargo, los mismos problemas de economía política que limitaron la ampliación de la política industrial impusieron algunas trabas a estos procesos de integración (Bértola y Ocampo, 2013).

Es evidente que esas trabas continúan existiendo, pero la integración se presenta como la mejor opción para favorecer el desarrollo productivo con base en mercados más amplios e integrados. Esta integración es una base central para generar una gestión más estratégica de los recursos naturales y la conformación de clústeres regionales de producción de bienes de capitales y servicios asociados. La integración debe superar la etapa basada en uniones aduaneras y avanzar en procesos de integración productiva, donde los pasos dados han sido prácticamente nulos.

En esta línea, la integración regional requiere ampliar su institucionalidad, poniendo en marcha el Banco del Sur o un organismo similar, que tenga a su cargo la prospectiva de la integración regional y el financiamiento de los proyectos estratégicos.

Principales desafíos

Retomando el esquema teórico-metodológico planteado en la introducción, dividimos los desafíos de la transformación productiva con una perspectiva social-ecológica en tres dimensiones:

- a) Eje tecnoproductivo
- b) Eje social
- c) Eje ecológico

El eje tecnoproductivo parte del enfoque de la CEPAL (2014), donde la eficiencia schumpeteriana apunta en tres direcciones:

1. El estímulo a la innovación tecnológica con eje particular en los sectores vinculados a la transformación ecológica.
2. Un desarrollo tecnológico que transforme la actividad primaria en clúster tecnológico, saliendo de la lógica extractivista. Esto apunta a los desafíos señalados en la actividad minera e hidrocarburífera, pero también en otras actividades, como el turismo, donde, como se observa en el caso de República Dominicana, se torna necesaria la diversificación y promoción de prácticas sostenibles (Isa Contreras, 2018).
3. El desarrollo de la industria 4.0 y de servicios basados en el conocimiento.

Por su parte, el eje ecológico puede desarrollarse con base en tres tipos de iniciativas:

1. La remediación ambiental como vector de desarrollo tecnológico y productivo. Esto incluye fundamentalmente el desarrollo de soluciones tecnológicas locales para resolver daños existentes, así como su efectiva implementación.
2. La reconversión de prácticas productivas, materializadas a través de iniciativas de reconversión ecológica de la industria, es decir, mediante nuevas tecnologías que permitan producir manufacturas reduciendo o eliminando daños ambientales.

3. Las energías renovables, fundamentalmente adaptando un modelo productivo que incorpore activamente el desarrollo de ingeniería y bienes de capital en la región.

Finalmente, el eje social puede ser sintetizado en tres tipos de enfoques:

1. Mejores sistemas de protección y bienestar social, garantizando pisos de ingresos, en particular para niños y adultos mayores, que garanticen el derecho a la educación, alimentación y atención de la salud.
2. La igualdad de género, donde destacan iniciativas públicas tendientes a incorporar activamente a las mujeres en los sistemas productivos, en igualdad de condiciones materiales y culturales. En tal dirección aparecen iniciativas que incorporan la perspectiva de género en las políticas públicas y el desarrollo productivo (por ejemplo, en los programas del Sistema de Banca de Desarrollo de Costa Rica).
3. Economía del cuidado. Ello incluye tanto el desarrollo de mercados e instituciones como el financiamiento estatal de protección a niños, ancianos y discapacitados (por ejemplo, la experiencia de Uruguay).

El Cuadro 16 presenta una apretada síntesis de ciertos desafíos para la transformación productiva en América Latina. La identificación de esos desafíos es un ejercicio complejo que requiere un calibrado análisis del perfil productivo de cada país, sus potencialidades, sus instituciones y capacidades a desarrollar. Este ejercicio ha compilado algunos de los desafíos planteados por los autores de los estudios nacionales sobre perfil productivo y, por lo tanto, tiene un valor más indicativo que exhaustivo.

Cuadro 16. Algunos desafíos para la transformación de la matriz productiva en los países de América Latina

País	Ejes, sectores y desafíos
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Bienes de capital, ingeniería e “industrialización escandinava”. • Energías renovables. • Recuperación ambiental y proyectos estructurantes: el caso del Riachuelo. • <i>Upgrade</i> tecnológico en sectores manufactureros tradicionales. • Industria 4.0. y servicios basados en el conocimiento.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Bienes de capital y profundización tecnológica. • Agricultura sustentable y preservación ambiental. • Industria 4.0. • Recuperación de la inversión pública y del financiamiento del desarrollo (BNDES). • Crecimiento de las exportaciones industriales.
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar el bono demográfico, que se extenderá al menos hasta 2050. • Inducir economías de escala externas o de aglomeración intensiva en industrias livianas. • Superar la institucionalidad informal rentista. • Generación de capacidades tecnológicas e incursión en nuevos sectores productivos (diversificación). • Evitar caer en la trampa del ingreso medio.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación institucional. • Banca de desarrollo. • Fortalecimiento del Estado y régimen de rentas de los recursos naturales. • La estrategia industrial debe provenir de una reasignación de rentas. Lo óptimo puede ser el aprovechamiento de la extracción de recursos y la utilización de esas rentas para la promoción de otras industrias.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Atracción de IED intensiva en tecnología y servicios de logística en zonas especiales de industrialización, con énfasis en tecnologías que aporten insumos al rubro de las energías renovables y sostenibles. • Mejorar la infraestructura vial. • Propiciar actividades asociadas a la agroindustria que posibiliten el uso de materias primas agrícolas en procesos de industrialización, con base en la generación de encadenamientos productivos y valor agregado: cacao, miel de abeja, lácteos, café y otras. • Fortalecer las fuentes renovables de energía. • Ampliar la plataforma de servicios de logística y conectividad de apoyo al comercio. • Fortalecer las compras públicas que incentiven rubros ambiental y socialmente sustentables.
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> • Ponderar en mayor medida el mercado doméstico. • Repensar el papel del sector privado nacional • Acelerar el despliegue de infraestructura TIC • Ampliar el ámbito de decisiones de los niveles subnacionales.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad: elemento de debilidad estructural del país, por la marcada heterogeneidad estructural entre sectores y con respecto a la frontera internacional. • Desconcentrar y promover una estructura económica productiva más equitativa. • Modificar la inserción internacional del país y sus implicaciones en la estructura productiva, en particular respecto de la IED y la apertura comercial. Elegir sectores.

CARACTERIZACIÓN DEL PERFIL ECONÓMICO-PRODUCTIVO LATINOAMERICANO

País	Ejes, sectores y desafíos
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Transitar desde una matriz energética dependiente de combustibles fósiles a otra ambiental y socialmente sustentable. • Fortalecer mercados internos (balanza favorable al trabajo en la relación capital-trabajo). • Relación de intercambio con otros países que favorezca las capacidades científicas y tecnológicas nacionales. • Especialización productiva y generadora de empleos decentes.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Componente basado en el crecimiento económico vinculado a las exportaciones. Sector agrícola no tradicional, turismo, forestal, TIC, manufactura ligera, textil y construcción, son los más viables en cuanto a la transformación de la matriz productiva a mediano plazo (alto crecimiento, productividad, generación de empleo y aprovechamiento de las capacidades de conocimientos e innovación del recurso humano actual). • Componente basado en el fomento del mercado interno. Medidas de estímulo, tributarias, crediticias y otras. • Acciones complementarias. Formación de capital humano, innovación y transferencia de tecnología.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuario/café, alimentos básicos. • Forestal/productos para la industria de transformación, protección y derechos sobre plantas y biodiversidad. • Vivienda: más de un millón de déficit en vivienda, modelos de uso masivo de materiales y tecnologías adaptativos, incluyendo mecanismos innovadores de inclusión y participación financiera. • Turismo ecológico con inclusión horizontal de las comunidades y organizaciones territoriales. • Economía/servicios de cuidado, como protección económica y social a las familias.
México	<ul style="list-style-type: none"> • Atender las demandas por productos y servicios en los centros urbanos ante el aumento poblacional. • Adaptación de la fuerza laboral a la inteligencia artificial y la robotización. • Desafíos de las megaciudades y gentrificación.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y aprovechamiento del potencial forestal. • Promoción y agregación de valor a productos agrícolas no tradicionales con un enfoque de agroindustria sostenible. • Desarrollo y aprovechamiento del potencial turístico. • Mejorar condiciones de acceso a la tierra (resolviendo el problema de tenencia), mejorar la fuerza laboral (incrementando el nivel de escolaridad) y fortalecer el acceso al crédito en los diferentes sectores e industrias. • Promover centros tecnológicos que desarrollen proyectos que mejoren el desarrollo productivo del país.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma logística: creación de industrias de alto valor agregado relacionadas con las actividades marítimas y portuarias. • Industria pesquera. Buena abundancia de peces en ambos océanos que permitiría desarrollar una industria pesquera orientada a procesar mariscos. • Producción y procesamiento de alimentos. Más de la mitad de los alimentos que se consumen en el país son importados. • Panamá como <i>hub</i> en Centroamérica.

País	Ejes, sectores y desafíos
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de cadenas de valor agroindustriales inclusivas con prioridad en mandioca y azúcar. Es necesario mejorar la productividad de los pequeños productores. • Las cadenas de granos tienen gran potencial, especialmente en exportación de aceite, harina, almidón y otros derivados de trigo, soja y maíz. • La agricultura orgánica es otro campo que cuenta con capacidad de crecimiento. • Cadena foresto-industrial. • Es necesario mejorar la formación de recursos humanos. • La producción de servicios de calidad es un tema pendiente. Existen pocas iniciativas de servicios exportables en Paraguay, donde sobresalen algunos emprendimientos de venta de software • El turismo es una actividad poco desarrollada en el país.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Promover un <i>kit</i> de bienes por región, en función de sus potencialidades para generar exportaciones, generación de divisas, mayor valor agregado, empleo, mayor tecnología. • Articulación en el territorio y encadenamiento (clústeres). • Mayor retención del excedente. Reforma tributaria. • Promover, en el corto plazo, el circuito nacional de demanda e ingresos, conectando la administración de la demanda agregada con el crecimiento y las transformaciones estructurales. • Promover inversión pública con menores tasas de interés (un mercado de capitales en soles facilitaría el financiamiento de la inversión, dinamizando las tasas de corto, mediano y largo plazos que influyen en la inversión interna nacional (principalmente orientada a industria).
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular políticas de desarrollo productivo con énfasis en empleo, aprendizaje tecnológico y exportaciones. • Reforzar la capacidad de protección de los bosques y las cuencas hidrográficas. • Impulsar una nueva estrategia energética que eleve la prioridad de la sostenibilidad ambiental. • Desarrollar y poner en práctica nuevas políticas de desarrollo agropecuario, con énfasis en la pequeña producción y la gestión sostenible de los recursos. • Diversificar y promover prácticas sostenibles en el turismo. • Desarrollo del transporte; migración hacia medios de transporte energéticamente más eficientes y limpios.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de la matriz productiva con énfasis en los sectores capaces de generar conocimiento y tecnología, así como encadenamientos (con capacidad de difundirlos al resto del tejido productivo). • La diversificación de la estructura productiva es condición necesaria para reducir la pobreza e indigencia, y para alcanzar mejoras en el patrimonio medioambiental, la distribución del ingreso, el empleo de calidad y las remuneraciones de los trabajadores. • La estrategia productiva debe responder una pregunta (independientemente del tipo de sector productivo): ¿cómo agregar valor en la producción de bienes y servicios incrementando la productividad de forma sostenible en el tiempo?

País	Ejes, sectores y desafíos
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización del potencial hidroeléctrico (actualmente no se aprovecha el 70 % del potencial). • Inversiones en cinco parques eólicos para aprovechar dicho potencial. También está subaprovechada la energía solar. • La restricción política es demasiado severa. El sistema impide participaciones plurales. Hay un gran enfrentamiento entre el empresariado y el Estado. • La gravedad de la crisis lleva al olvido del cuidado del ambiente. • Las sanciones impiden créditos y conducen a embargos. • Es necesario un cambio de régimen jurídico y político para favorecer la entrada de capitales. • Incentivos salariales y detener migración. • Ingresos por servicios ambientales en lugar de extractivismo en el Arco Minero del Orinoco. • Sustituir petróleo por gas natural. Es la séptima reserva mundial y la primera en el ámbito latinoamericano, con un 2.5 % de las reservas mundiales.

Fuente: elaboración propia con base en los datos aportados por cada autor de este título.

Finalmente, se abre el desafío institucional acerca de cómo avanzar en la consecución de estos objetivos. A continuación, se presentan algunos aspectos centrales.

- **Financiamiento.** Los desafíos de la transformación productiva requieren direccionar recursos, priorizando los ejes señalados. Esto se puede lograr tanto a través del uso eficaz de las instituciones financieras estatales como del uso de programas de estímulo que utilicen a las instituciones privadas, o bien mediante algunas regulaciones. En América Latina existen experiencias de diferente tipo que han mostrado algunos avances importantes. El BNDES de Brasil ha sido un importante financiador de la actividad productiva y también ha implementado herramientas más específicas para mipymes (Cartão BNDES). El sistema de banca de desarrollo de Costa Rica procura aprovechar de manera efectiva las infraestructuras públicas y privadas para financiar actividades tendientes a profundizar el cambio de perfil productivo. En Colombia, iniciativas como la Banca de las Oportunidades apuntan a mejorar la inclusión financiera. En Argentina, las regulaciones bancarias permitieron aumentar la presencia del crédito a mipymes. En Chile se observó un uso eficiente del sistema de garantías, al igual que en el caso

de Colombia con el Fondo Nacional de Garantías. Los nuevos desafíos tecnológicos en el ámbito de las finanzas abren la posibilidad de llegar con mejores servicios y a costos más económicos. Es un ámbito de aplicación de las tecnologías 4.0 que debe ser explorado para mejorar el acceso al financiamiento, en particular para las firmas de menor tamaño.

- **Compras gubernamentales.** Los países de la región pueden aprovechar las compras estatales para promover el desarrollo productivo. Las necesidades en los ámbitos de salud, educación, defensa y comunicaciones son espacios de alta relevancia donde concurren soluciones productivas y tecnológicas que generan aumentos en la producción y el empleo. Los países desarrollados utilizan estas capacidades y han generado numerosas empresas y soluciones tecnológicas a partir de estas demandas (Mazzucato, 2013). En América Latina han existido prejuicios y dificultades para avanzar sostenidamente en esta herramienta que tiene alta importancia en los objetivos antes señalados.
- **Innovación.** Tal como hemos señalado desde la introducción de este capítulo, la promoción de ambientes innovativos a partir de una mayor inversión en I+D es fundamental para la transformación productiva. Ello requiere políticas estatales muy activas, tanto en la conformación de infraestructuras para poder desarrollarla, como en financiamiento a investigadores y proyectos específicos. Muchos países de la región han avanzado en esta dirección. Chile ha creado recientemente un ministerio específico para el área y se ha cuestionado el hecho de que su fuerte presencia en el mercado mundial del cobre no tenga un correlato similar en materia de I+D para el sector. Colombia también ha implementado iniciativas de políticas públicas. En Bolivia, la explotación del litio ha llevado a formular acuerdos con una empresa alemana. En Argentina, la firma petrolera mixta YPF creó una empresa específica para el desarrollo tecnológico. Son ejemplos que deben multiplicarse y orientarse a soluciones en sectores que intervienen de manera decisiva en la transformación productiva.

- Regímenes de inversiones. Prácticamente todos los países de la región han hecho de la atracción de inversiones, especialmente extranjeras, un eje de política económica y de transformación productiva. Se trata de un capítulo central. Algunas naciones han hecho hincapié en la legislación general y el trato igualitario al capital extranjero; otras, en las zonas francas o en la orientación intensiva a recursos naturales. Por su parte, los países de Centroamérica y el Caribe han procurado facilitar la inversión en industrias maquiladoras. En casi todos los casos ha habido una carencia central dada por la falta de una mirada estratégica desde lo productivo, que oriente y busque complementariedades en la inversión. Es fundamental que los países tengan una orientación estratégica con objetivos claros y mensurables en materia de desarrollo productivo para la transformación, en la cual la atracción de la inversión también juegue un papel transformador, complementando espacios productivos de bajo o nulo desarrollo y generando saltos tecnológicos. Ello demanda una nueva visión en las agencias públicas, donde suele predominar una idea propagandística en materia de inversión externa, antes que un enfoque estratégico.

Consideraciones finales

Como mencionábamos en apartados anteriores, son pocos los países que en las últimas décadas han logrado avanzar hacia el círculo virtuoso de la prosperidad y la diversificación económica con una reducción sustantiva de la pobreza y la desigualdad. Pese a avances notables en algunos países latinoamericanos, ninguno de ellos figura en esa lista. El desafío que se abre es múltiple porque, tras atravesar un ciclo positivo de términos de intercambio, no se han producido transformaciones significativas que hayan permitido acumular nuevas capacidades.

En el siglo XXI, el desarrollo económico resultará de una combinación entre viejos y nuevos desafíos. Entre los más tradicionales, están la creación de capacidades productivas y tecnológicas; el

aprendizaje; la conformación de ambientes propicios para la innovación y la cooperación interempresarial, y el tránsito hacia una sociedad que utilice el conocimiento de manera más intensiva en sus funciones de producción. Entre los nuevos desafíos está la articulación de las diferentes actividades productivas, desde los recursos naturales, las manufacturas y los servicios, en clústeres que incorporen los retos de la digitalización, la inteligencia artificial y la automatización. Todo ello en el marco de nuevos pactos tecno-productivos atravesados por la industria ecológica responsable y un incipiente *Green New Deal*.

América Latina se muestra muy rezagada en esta agenda, pero también presenta grandes potencialidades para mejorar su perfil productivo en un sendero transformador que incorpore las dimensiones social, ecológica y tecnológica, todo ello enmarcado en un objetivo centrado en la mejora del bienestar, la reducción de la pobreza, la impartición de una justicia distributiva y el cuidado del ambiente. No es menor destacar la marcada heterogeneidad estructural existente en la región, que conduce a establecer abordajes diferenciados para afrontar desafíos que son distintos según el país o subregión. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno aplicable solamente a la región como un todo, sino también a lo que ocurre en el interior de los diferentes países.

El primer aspecto resaltado a lo largo de este capítulo es el vinculado a los recursos naturales, aspecto en el que la región destaca con un acervo importante. Allí los desafíos son múltiples, pero pueden ser resumidos, en lo sustancial, en trascender la lógica extractivista y superarla por otra donde los recursos sean transformados con un debido cuidado ambiental; técnicas de remediación y prevención de riesgos; agregación de valor, y conformación de clústeres tecnológicos en torno a los recursos, empleo y promoción de pequeños y medianos productores. Se trata de transformar el modelo extractivista en otro que sea sustentable, inclusivo y más asentado en el entramado productivo, tecnológico e innovador. Para ello, es necesario incorporar estrategias innovativas e invertir activamente en I+D, por lo que es crucial el papel del Estado mediante sus agencias, así como el de las universidades y centros tecnológicos. En segundo lugar, un modelo de este tipo requiere cadenas y redes de proveedores

muy desarrolladas, con fuerte presencia de pymes. Esto abriría un capítulo específico de políticas públicas en la materia, que incluyera estrategias tanto de fomento al asociativismo y eficiencia colectiva como de financiamiento para la expansión y reconversión tecnológica. Finalmente, es necesario ajustar la regulación para limitar —y, en algunos casos, eliminar— prácticas que afectan al medio ambiente y a las comunidades locales.

El segundo aspecto pasa por las manufacturas, donde los desafíos son diferentes en función del modelo alcanzado. En el caso de algunas economías de Centroamérica, el Caribe y algunos eslabones productivos de México, el desafío es trascender la lógica de la maquila, que no se diferencia mucho de un modelo extractivista, solo que en este caso no se estaría aprovechando un recurso natural sino la mano de obra barata. Es necesario avanzar en redes de proveedores locales y una curva de aprendizaje que sustituya el modelo ensamblador por un sistema industrial denso, complejo y con mayor anclaje regional. Esto requiere fuertes inversiones en I+D y el despliegue de redes de proveedores locales, con fuerte presencia de pymes.

En el caso de las manufacturas de, por ejemplo, Brasil, Chile, Argentina y parte de México, el desafío consiste en profundizar los proyectos de I+D y el fomento de la innovación para generar nuevos eslabones de industrias intensivas en conocimiento, y complementarlas con servicios de esa misma característica. En tal dirección, es altamente relevante la implementación de una nueva agenda de políticas industriales 4.0, atenta a los desafíos abiertos y que se desplegarán con mucha intensidad en la década de 2020 en el ámbito internacional. La región carece de experiencias concretas y de alcance representativo respecto de la agenda 4.0, la cual tiene un elevado peso en los países centrales y en la que la región parece condenada, si no se altera esa inercia, a ser un mero observador y adaptador pasivo de innovaciones.

Un tercer aspecto es la convergencia entre la agenda social y el mundo de la producción y el empleo. La economía del cuidado, la incorporación del enfoque de género en la economía, así como la ampliación de la economía social y solidaria, y una mayor promoción de la agricultura social y ambientalmente responsable tendrían que ser aristas relevantes en la estrategia de transformación social-ecológica.

Esto demanda una nueva agenda de políticas públicas, que incluye una legislación acorde respecto a las relaciones laborales en las empresas privadas y, más ampliamente, en la vida social, a modo de generar un reparto más equitativo de las tareas de cuidado y de la participación de la mujer en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Como hemos podido mostrar, la heterogeneidad estructural, las condiciones sociohistóricas y la naturaleza de las políticas implementadas lleva a la necesidad de plantear respuestas específicas, pero a la vez sistémicamente integradas. En tal sentido, es fundamental el papel del Estado para aportar respuestas que tomen distancia del enfoque neoliberal, que propone una respuesta exclusivamente proveniente de las actuales condiciones y actores del mercado. También habría que guardar distancia de esquemas que apunten exclusivamente a una lógica productivista. Las experiencias analizadas indican que este camino no ha sido sencillo de encontrar, incluso en los países que eligieron gobiernos que buscaron un camino alternativo al neoliberalismo.

Hemos también destacado el papel histórico de la integración regional como proyecto para amplificar y proyectar el desarrollo de los mercados internos, generar complementariedades, reducir brechas de los países más pobres y generar plataformas exportadoras con mayor contenido tecnológico. Se trata de una pretensión que sigue vigente como desafío, pese a que lamentablemente no ocupe un espacio relevante en las agendas políticas de los países.

En definitiva, la región mantiene déficits históricos junto a los que se añaden otros de reciente aparición. Algunas lecciones se pueden extraer de los intentos e iniciativas que se han observado a lo largo y ancho de la región. Estas experiencias permiten enriquecer el conocimiento de sus potencialidades y limitaciones. Ahora, se vuelve prioritario renovar la agenda de transformación con miras a lograr el ansiado y postergado bienestar social junto al acuciante reto de proteger los ecosistemas que hacen posible la vida en todas sus expresiones.

Referencias

- Amsden, Alice (2001). *The rise of “The Rest”: Challenges to West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press. Nueva York.
- Arce, Lucas y Gustavo Rojas (2019). “Perfil económico-productivo de Paraguay” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Asunción.
- Banco Mundial (2018a). *World Development Indicators*. Disponible en https://www.bcg.com/publications/2015/engineered_products_project_business_industry_4_future_productivity_growth_manufacturing_industries.aspx#chapter2
- BCG – The Boston Consulting Group (2015). *Industry 4.0: The Future of Productivity and Growth in Manufacturing*.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BP (2016). *BP Statistical Review of World Energy 2019*. Disponible en <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-209-full-report.pdf> Fecha de consulta: 1 de julio de 2019.
- Cajar González, Rubiel (2016). “Diversificación de la matriz productiva de Panamá. Alternativas para reducir la dependencia de los precios volátiles de las materias primas y los altos niveles de pobreza y desigualdad”. FES. *Análisis Núm. 10*. Panamá.
- Calderón Cedillos, Christian (2016). “Transformación de la matriz productiva y proyectos de desarrollo en la Guatemala del siglo XXI (1995-2015). Una lectura de economía política”. FES. *Análisis Núm. 7*. Guatemala.
- Cálix, Álvaro (2016). “Los enfoques de desarrollo en América Latina. Hacia una transformación social-ecológica”. FES. *Análisis Núm. 1*. Ciudad de México.
- (2017). “Cambio político en América Latina: restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica”, en Ventura-Días, Vivianne; Klaus Bodemer; Roberto Kreimerman y Álvaro

- Cálix. *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica*. Friedrich Ebert Stiftung. Proyecto FES Transformación. Ciudad de México.
- Cardozo, Ciro F. y Héctor Pérez Brignoli (1979). *Historia económica de América Latina. Sistemas agrarios y sistema colonial*. Editorial Crítica. Barcelona.
- Caria, Sara (2019). “Perfil económico-productivo nacional de Ecuador” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Quito.
- Castillo, Mario; Nicolás Gligo, y Sebastián Rovira (2017). “La política industrial 4.0 en América Latina”, en Cimoli, Mario; Mario Castillo, Gabriel Porcile y Giovanni Stumpo (ed.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. CEPAL Naciones Unidas-Deutsche Zusammenarbeit. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. Ciudad de México.
- CEPAL (2014a). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014b). *La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación*. Documentos de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Londres y Basingstoke. Macmillan.
- (2010). “Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?”, en *Discussion Paper 210/1*. Turkish Economic Association. Disponible en <https://core.ac.uk/reader/6245341>
Fecha de consulta: 29 de junio de 2019.
- Cimoli, Mario (2018). *Políticas industriales 4.0*. CEPAL, Naciones Unidas, 4 de septiembre.
- Coreas, Vinicio y Melissa Salgado (2019). “Perfil económico-productivo de El Salvador” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). San Salvador.
- De Echave, José (2019). “Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica” (versión preliminar). Proyecto FES Transformación. Ciudad de México.

- FES-Transformación (2019). *Sinopsis: Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*. Primera edición. CDMX.
- Ford, Martin (2015). *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*. Perseus Books Group. Nueva York.
- González, Jorge Iván (2018). “Perfil económico-productivo de Colombia” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Bogotá.
- INDEC (2014). “Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Tercer trimestre de 2013”. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires.
- Isa Contreras, Pável (2019). “Perfil económico-productivo de la República Dominicana” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). FES, Santo Domingo.
- Kreimerman, Roberto (2017). *Contexto económico en América Latina. Perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica*. FES Transformación. Ciudad de México.
- Kulfas, Matías (2019). “Perfil económico-productivo de Argentina” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Buenos Aires.
- Kulfas, Matías y Guido Zack (2018). *Pensar la economía argentina. Por una macroeconomía compatible con el desarrollo*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2018.
- Lo Vuolo, Rubén (2015). “Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina”, CEPAL-Unión Europea, Documento de Proyecto, Santiago de Chile.
- Maddison Project Database (2018). Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong y Jan Luiten van Zanden (2018), “Rebasing ‘Maddison’: New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development”, *Maddison Project Working paper 10*. Disponible en: https://www.rug.nl/ggdc/html_publications/memorandum/gd174.pdf Fecha de consulta: 12 de mayo de 2019.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press. Londres.

- Murillo Orozco, Luis Gustavo (2019). “Perfil económico-productivo de Nicaragua” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Managua.
- Ocampo, J. Antonio. (2011). “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, en *Revista CEPAL* 104, agosto 2011, pp.7-35. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36770/LCMEXL1145s_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Fecha de consulta: 15 de junio de 2019.
- Petersen, Javiera e Ignacio Silva (2019). “Perfil económico-productivo de Chile” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Santiago de Chile.
- Rodríguez Salcedo, Luis Ángel (2019). “Perfil económico-productivo del Perú” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). FED. Lima.
- Ros, Jaime. (2014). *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras*. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36770> Fecha de consulta 12 de julio de 2019.
- Ruiz Durán, Clemente (2019). “Perfil económico-productivo de México” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Ciudad de México.
- Schmidtke, Tobías; Henriette Koch y Verónica Camarero García (2018). *Los sectores económicos en América Latina y su participación en los perfiles exportadores*. FES Transformación. Ciudad de México.
- Schteingart, Daniel (2014): “Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo: hacia una tipología de senderos nacionales”, tesis de maestría en Sociología Económica, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM).
- Schwab, Klaus (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum. Ginebra, Suiza.
- Singh, Ajit (1995). “Asia y América Latina comparados: divergencias económicas en los años '80”, en *Revista Desarrollo Económico*.

- Vol. 34, No. 136 (enero-marzo, 1995), pp. 513-532. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Argentina.
- Suazo, Javier (2019). “Perfil Económico-productivo de Honduras”. FES Centro América (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Tegucigalpa.
- Sutherland, Manuel (2019). “Perfil económico-productivo de Venezuela” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Caracas.
- Torres, Sebastián (2019). “Perfil económico-productivo de Uruguay” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). Montevideo.
- UNIDO (2011): *UNIDO Green Industry Initiative for Sustainable Industrial Development*, UNIDO, Viena.
- Villarroel Böhr, Sergio G. (2019). “Perfil económico-productivo de Bolivia” (versión preliminar del capítulo que forma parte de este libro). La Paz.
- Young, Carlos Eduardo (2011): “Transición hacia un modelo económico ‘verde’ e inclusivo”, en Infante, Ricardo (editor): *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile.

CAPÍTULO II

Bolivia

SERGIO G. VILLARROEL BÖHRT

Introducción

Este documento traza un perfil económico-productivo de Bolivia en el muy largo plazo, tomando en cuenta información que se remonta incluso al siglo XIX. El énfasis está puesto en identificar y explicar las posibles causas detrás de la dependencia de la explotación de los recursos naturales, fuertemente arraigada en la estructura económica nacional.

Más que considerar la evidente trayectoria primario-exportadora como un simple modelo, se intenta mostrar las bases que convierten a este fenómeno en un patrón de desarrollo altamente persistente, rígido y muy difícil de abandonar. Esta idea ha cobrado mucha relevancia a nivel local desde su visibilización en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005), donde claramente se argumenta

que, en realidad, cualquier modelo económico adoptado ha pasado a ser, simple y sencillamente, la manera en que se administra dicho patrón primario de desarrollo.

Una vez comprendidas las bases, es posible identificar las limitantes que hacen que este patrón de desarrollo perdure en el tiempo, así como las oportunidades que se presenten en el futuro y permitan trascender hacia otro tipo de matriz productiva.

Se muestra igualmente cómo Bolivia sí tuvo ciclos de auge y crecimiento importantes, principalmente impulsados por alzas en los precios internacionales de las materias primas. Sin embargo, el excedente generado en esos períodos no fue debidamente aprovechado para diversificar la economía hacia el sector secundario. Más bien lo que se observa una y otra vez es la sustitución de un recurso natural por otro o, parafraseando a Gudynas (2015), la diversificación, pero de extractivismos. La secuencia ha sido: mineral de plata (1825-1894), caucho (1890-1910), estaño (1900-1985), gas natural (1999 hasta hoy) y soya (1997 hasta hoy). En general, todos los gobiernos han recurrido discursivamente al tema de la diversificación y han tratado de implementar algún tipo de política de industrialización, pero los esfuerzos han sido hasta ahora infructíferos. Por esta razón, se abordan también las principales limitaciones del Estado boliviano y el rol que este ha jugado en su intento por promover el desarrollo.

El presente documento es principalmente descriptivo, pero se introducen de forma resumida tres marcos teóricos que la literatura especializada reconoce como determinantes del desarrollo en el muy largo plazo: la economía institucional, la geografía económica y la integración al comercio internacional.¹

Este documento está estructurado en cinco grandes secciones. Luego de esta breve introducción, se hace un repaso de la historia económica del país en los siglos XIX y XX, para luego pasar a una tercera sección, referida específicamente al siglo XXI. La cuarta sección describe algunas de las más recientes políticas de transformación

1. El mejor resumen de la interacción entre estos tres marcos teóricos y el desarrollo de muy largo plazo es el de Rodrik (2003).

productiva, para lo cual se hace también una valoración del grado de implementación. Por último, la quinta sección cierra con algunos comentarios finales y otras alternativas productivas con cierta potencialidad.

Historia económica de Bolivia

En esta sección se describen los siglos XIX y XX principalmente desde la estructura del producto interno bruto (PIB), la composición de las exportaciones y las características de los principales grupos económicos hegemónicos o élites. No es la intención profundizar en los innumerables hechos acontecidos, ya que ese trabajo ha sido muy bien rescatado en las compilaciones de Barragán y Qayum (1997) para el siglo XIX, y de Campero (1999), Velásquez-Castellanos y Pacheco (2018) para el siglo XX. Esos textos contienen relatos precisos con muchísimos datos en prácticamente todas las especialidades. Esta sección presenta, en gran medida, un resumen de los mismos.

Desde los orígenes de la república hasta finales del siglo XIX

Debido a la escasa información disponible, los 75 años transcurridos entre 1825 y finales del siglo XIX son los de mayor imprecisión en cuanto a la verdadera estructura económica del país. En el Anexo 1 se incluyen algunas estadísticas promedio.

Bolivia nació a la vida republicana el 6 de agosto de 1825, luego de un largo período de coloniaje español caracterizado por la explotación de minerales. Ya durante la Colonia, los vastos yacimientos de plata existentes en el llamado cerro rico de la ciudad de Potosí, fundada en 1545, eran famosos y marcaron un hito en la economía local, regional e internacional, constituyéndose en una de las principales fuentes de ingresos para España, otras partes de Europa (Peñaloza, 1981) e incluso el resto del mundo (Pomeranz, 2000).

Aquí vale la pena introducir la corriente teórica de economía institucional. La persistencia de malas instituciones² informales³ heredadas de la Colonia como factor determinante del subdesarrollo ha ganado mucha popularidad en el ámbito académico internacional gracias a los trabajos de Acemoglu y otros (2001;2002). Estos autores mencionan el caso de Potosí en la Bolivia colonial como ejemplo de implantación de instituciones extractivas que perduran y restringen el crecimiento hasta la fecha. Los colonizadores europeos transformaron las instituciones en las tierras conquistadas de maneras muy variadas. En los lugares donde existían vastos recursos naturales (nótese aquí el vínculo con la geografía), poblaciones numerosas (que podían ser forzadas como mano de obra barata) y un clima caluroso (de manera que abundaban las enfermedades tropicales), los colonizadores impusieron instituciones rentistas o extractivas. Estas son muy difíciles de remover, principalmente por su característica informal, que las hace inmunes a reformas de carácter formal contenidas en leyes u otro tipo de normas escritas.

Al momento de su independencia en 1825 (en pleno apogeo de la primera revolución industrial en Europa), Bolivia era fundamentalmente rural, con 1.1 millones de habitantes. El 93% de ellos se concentra-ba en la parte occidental del país, específicamente en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca (Barragán, 2002). Además, 95.5% de la población era analfabeta (Velásquez-Castellanos, 2018). Dicha población rural estaba vinculada principalmente a la actividad agropecuaria, cuya importancia puede verse en la estimación más antigua, que data de 1846 (Herranz-Loncán

2. Se entiende por instituciones aquellas normas y medios de cumplimiento, formales e informales, que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad (North, 1990).

3. Debe entenderse bien la distinción entre normas formales e informales. Las primeras hacen referencia a reglas debidamente codificadas en algún instrumento normativo (Constitución, leyes, decretos etc.), mientras que las segundas están relacionadas con la forma en que las instituciones formales se usan o implementan en la realidad cotidiana, teniendo en cuenta las características conductuales de los individuos.

y Peres-Cajías, 2016).⁴ Aproximadamente 73% de la producción se concentraba en ese sector⁵ y 1% en recursos naturales no renovables, dejando a las manufacturas con 8% de participación (principalmente producción artesanal⁶ para satisfacer las necesidades de ciudades y centros mineros, pero también monedas de plata) y al sector terciario con 17% (de este último, 16% correspondía a servicios y 1% a construcción y electricidad). La baja participación de los recursos naturales en ese año se explica por el descenso pronunciado de la producción de plata entre 1830 y 1860 (Mitre, 1986). A nivel agregado, las proporciones se mantuvieron prácticamente sin cambio hasta finales del siglo XIX, salvo por algunas reasignaciones clave en el sector primario, ya que, durante el período 1890-1899, la participación de los recursos no renovables subió a 6% (debido principalmente a la importancia que adquiriría la minería de la plata), mientras que la actividad agropecuaria bajó a 69% (Anexo 1).

En cuanto a las exportaciones, lamentablemente tampoco existen estadísticas confiables para la primera época, puesto que las publicaciones oficiales ajustadas a normas internacionales salieron apenas a principios del siglo XX (Peres-Cajías, 2017). Solo se ha reportado

4. Estos autores hicieron también un cálculo aproximado del PIB per cápita para 1846: hasta 743 dólares internacionales (o dólares Geary-Khamis) de 1990. Comparando esta cifra con la base de datos del Proyecto Madison 2018 (Bolt y otros, 2018), se puede ver que dicho indicador equivalía ese año a solo 43.2% del PIB per cápita estadounidense o 66.2% del venezolano, pero estaba 38.9% por encima del PIB per cápita peruano y 1.2% arriba del chileno.

5. Barragán (2002) señala que, a mediados del siglo XIX, el 86% de la población habitaba en las áreas rurales y, en gran medida, vivía de la agricultura y la ganadería. Esta población agropecuaria, que ascendía a 1,272,000 personas, seguía siendo muy importante. Los hacendados constituían el 2%; los indígenas con tierras, el 48% (comuneros: 22%, y agregados: 26%), y los indígenas sin tierras, el 50% (forasteros: 14%, y colonos o arrenderos menores: 36%).

6. Según estimaciones de Dalence (1851), la población artesanal de Bolivia era cercana a las 10,000 personas a mediados del siglo XIX. Como detalla el documento de la Cámara Nacional de Industrias (1981), también a mediados de ese siglo existían principalmente talleres de tejidos de algodón y lana, locerías o alfarerías, hojalaterías, talabarterías, sombrererías, falcas de destilación de licores, soplado de vidrios y damajuanas, obrajes de jabones y velas, pequeñas factorías de explosivos de pólvora, etcétera.

que estaban fuertemente concentradas en minerales de plata con algo de cobre y quina⁷ (Peres-Cajías y Carreras-Marín, 2017). Existe un registro de 1826, elaborado por Pentland (1827), en donde se asientan las siguientes proporciones de exportación (en valor): 94.6%, plata y oro; 2.3%, quina; 1.8%, estaño; 0.4%, lana de vicuña o alpaca, y 0.8%, otros productos, tales como vainilla, peletería y misceláneos. En la última época, de 1895 a 1899, los datos de Soliz (2018) muestran cómo las exportaciones de plata fueron perdiendo valor, mientras que las de estaño empezaron a subir y los productos agropecuarios cobraron relevancia.

El auge de la plata duró casi hasta el final del siglo XIX (1893), aunque fue necesario resistir una caída del precio internacional que empezó en 1872. Todo este ciclo dio lugar a una élite económica y política de carácter conservador, conocida como los patriarcas de la plata. Toranzo (2018) identifica a José Avelino Aramayo, Aniceto Arce, Francisco Argandoña y Gregorio Pacheco como sus principales exponentes. Todos ellos se asentaban al sur del país, en los departamentos de Potosí y Chuquisaca, donde también residía el poder político.⁸

El aporte que hace Mitre (1981) es muy importante: la actividad minera se realizó inicialmente con capitales locales, pero al concluir el siglo XIX estaba bajo control de intereses extranjeros.⁹ En el último decenio, justo cuando la minería de la plata iba en declive, empezó a despegar otro recurso natural: el caucho.¹⁰ Sus precios

7. La quina proviene de la corteza de un árbol (*Cinchona calisaya*) y contiene quinina, alcaloide que se utilizaba como medicamento para combatir la malaria.

8. De hecho, la simbiosis entre élite económica y política era tal que Pacheco y Arce llegaron a ser presidentes de la república en los períodos 1884-1888 y 1888-1892, respectivamente, mientras que Argandoña fue embajador de Bolivia en distintos países de Europa.

9. Al ser los capitales locales insuficientes para enfrentar la creciente inversión, se terminaron negociando préstamos de capitales chilenos e ingleses a casas comerciales, los cuales paulatinamente fueron tomando posesión de las minas a finales de ese siglo.

10. Su explotación respondió a una mayor demanda mundial para abastecer inicialmente a empresas de calzado, cueros, correas, etcétera. Luego, su consumo se masificó por la enorme industria de autos, que requería dicho insumo para la elaboración de llantas (Gamarra, 2007).

experimentaron un lento despegue a partir de 1894 y alcanzaron un primer pico en 1898, para luego corregirse levemente hasta el final del siglo (Muriel, 2018). La producción se localizaba principalmente en los departamentos de Beni y Pando, dando origen a otro tipo de élites económicas lejos del núcleo minero. El mismo Toranzo (2018) señala a Antonio Vaca Díez y Nicolás Suárez como los pioneros en este rubro, aunque el último terminaría absorbiendo las acciones del primero y monopolizando así el negocio.

De forma paralela a estas actividades extractivas de la plata y el caucho, el ocaso del siglo XIX fue también testigo de los primeros atisbos de una industria manufacturera (no artesanal). Algunos hitos históricos rescatados por Seoane (2015) muestran que, entre 1887 y 1915, se formaron empresas industriales en varios centros del país, con capitales más cuantiosos, mayor complejidad productiva y uso de tecnología. Debido a la poca articulación del mercado interno, por la deficiente infraestructura de transporte entre regiones, las pequeñas fábricas de bebidas (que abastecían solo mercados locales) eran las de mayor actividad, ya que la elaboración de bebidas alcohólicas, como la chicha, el vino y los aguardientes, representaba 26% del sector,¹¹ en tanto que los tejidos apenas llegaban a 3%.¹² Aquí es imprescindible traer a colación un aspecto ampliamente reconocido en la literatura: la puesta en funcionamiento del ferrocarril Antofagasta-Oruro en 1892. Según Rodríguez (1999), este medio de transporte facilitó enormemente las exportaciones de minerales, pero para la industria significó un freno, debido a la mayor facilidad para importar bienes industriales desde ultramar (principalmente alemanes, británicos, chilenos y estadounidenses), desmantelando una producción local que desde la Colonia proveía al país de zapatos, harinas, azúcar, vinos

11. Rodríguez (1999) relata que, pese a que las primeras cervecerías se instalaron en La Paz en los años setenta del siglo XIX, no proliferaron hasta finales de la misma centuria o inicios del siglo XX. Sus creadores, promotores y socios mayoritarios fueron ciudadanos alemanes. A ellos se debe también la fundación de la Cervecería Boliviana Nacional en 1886 y la instalación de la Cervecería Taquiña en Cochabamba en 1895.

12. La excelente descripción de Seoane (2015) se basa en datos extractados de Dalence (1851), CNI (1981) y Barragán (2002).

y otros productos “de la tierra”.¹³ De cualquier manera, ni la intensa actividad del sector primario, ni mucho menos el incipiente aporte del sector secundario, parecen haber tenido encadenamientos suficientemente fuertes al interior del aparato productivo. En la visión de Herranz-Loncán y Peres-Cajías (2016), casi toda la segunda mitad del siglo XIX fue de estancamiento, puesto que el PIB per cápita apenas creció.

Resulta importante mencionar también los enfrentamientos bélicos en los que participó Bolivia a finales del siglo XIX y su relación con los recursos naturales. La guerra del Pacífico (1879-1883), que se perdió contra Chile y dejó a Bolivia sin salida al mar, se desencadenó debido a la existencia de guano, salitre y otros recursos minerales en esa región (aún no explotados por entonces). La guerra del Acre contra Brasil (1899-1903) se originó por la existencia de oro y principalmente caucho en la zona. Por último, a nivel interno, la confrontación civil, o mal llamada Guerra Federal (1899-1901), no solo trasladó la sede de gobierno al Departamento de La Paz (el poder político y económico pasó del sur del país al norte), sino que implicó al mismo tiempo el desplazamiento de élites conservadoras por otras de carácter más liberal (desde el punto de vista económico), como bien resalta Toranzo (2018).¹⁴

13. Barragán (2011) hace un análisis histórico muy lúcido sobre este punto, recurriendo a fuentes de la época. Esta autora describe a Bolivia como un país sin industrias desde las primeras décadas del siglo XIX. Era un país minero, pero también un país hipotecado por vías férreas en pleno auge de las exportaciones mineras. Sin embargo, hace notar también que los documentos históricos retrataron a Bolivia como un país inundado de productos del exterior y, al mismo tiempo, con regiones autosuficientes, a tal punto que los productos excedentes de una región no podían ser llevados a otra que los necesitaba (aludiendo obviamente a la falta de infraestructura).

14. Este autor describe también cómo, en pleno declive de la minería de la plata y de sus patriarcas, las élites políticas chuquisaqueñas insistieron en 1898 en plantear la Ley de Radicatoria (para que el Poder Ejecutivo quedara definitivamente en la ciudad de Sucre). Esto dio origen a la réplica negativa de las élites paceñas, que dejaron el Parlamento y se organizaron para iniciar la guerra postulando un federalismo coyuntural, solamente para oponerse y derrocar al gobierno de entonces, que protegía los intereses de Chuquisaca (Sucre) y de las élites de la plata. Para un análisis detallado de los pormenores de esta guerra, véase Mendieta (2007).

El turbulento siglo XX

El adjetivo turbulento no es exagerado. Durante el siglo XX, Bolivia atravesó por 18 golpes militares, una guerra (con Paraguay, entre 1932 y 1935), una revolución nacional (iniciada en 1952), tres nacionalizaciones de recursos naturales (una minera, en 1952, y dos hidrocarburíferas),¹⁵ al menos una decena de *shocks* externos negativos (cuyos efectos duraron varios años),¹⁶ una de las hiperinflaciones más severas en la historia del planeta (a mediados de los años ochenta), múltiples fenómenos climatológicos adversos, crisis financieras internas (como las quiebras bancarias de los noventa)¹⁷ y los clásicos vaivenes ideológicos entre liberalismo y nacionalismo.

Para dar cierta coherencia a esta variedad de sucesos, historiadores y analistas coinciden (con leves diferencias de fechas de inicio y fin) en que el siglo puede ser dividido en cuatro grandes etapas o períodos representativos (Velásquez-Castellanos y Pacheco, 2018): i) liberalismo, de 1900 a 1929; ii) nacionalismo, de 1930 a 1951; iii) capitalismo de Estado o revolución nacional, de 1952 a 1985, y iv) neoliberalismo de 1986 a 2005. Esta es la periodización empleada en el presente documento. El Anexo 2 contiene algunas estadísticas económicas promedio para cada caso. El neo-estatismo se aborda en la sección 3.

Antes de detallar cada período, vale la pena destacar dos puntos sobre la evolución demográfica. El primero es que la población se quintuplicó (si se toma como referencia la de 1900, de aproximadamente 1.6 millones de habitantes), pero aun así no alcanzó el denominado bono

15. La primera en 1936 y la segunda en 1969.

16. Morales (2018) muestra cómo algunos de estos *shocks* duraron incluso 13 o 28 años, como los de 1953 y 1979, respectivamente.

17. Morales (2012) describe que cuatro bancos pequeños (de los 17 de entonces) tuvieron que cerrar entre 1987 y 1988. Entre 1994 y 1995 dos bancos fueron sometidos a liquidaciones forzosas, mientras que otros dos tuvieron el mismo destino en 1997. Otros cuatro experimentaron fusiones, ventas forzadas o conversión de acciones entre 1998 y 1999.

demográfico.¹⁸ Según Saad y otros (2012), Bolivia, Haití y Guatemala son los únicos países de la región con una transición demográfica moderada por lo que se refiere a sus niveles de fecundidad y esperanza de vida. Esto significa que apenas al inicio del siglo XXI Bolivia estaba en los albores del bono demográfico, el cual, según se estima, terminará alrededor de 2069. El segundo punto digno de destacarse es la transición urbano-rural. Durante todo el siglo, el país se urbanizó considerablemente hasta que, al final, alrededor de tres quintas partes de la población vivían en ciudades. Teóricamente, los procesos de urbanización favorecen el desarrollo (debido a factores de aglomeración y geografía económica, los cuales serán abordados más adelante). No obstante, tal como muestra el importante estudio de Gollin y otros (2016), la urbanización en muchos países en desarrollo que exportan materias primas, como es el caso de Bolivia, se está dando sin los beneficios industriales esperados, haciendo que las supuestas ganancias en productividad sean en realidad ilusorias.

Pasando ahora a los períodos de referencia, el liberalismo¹⁹ (1900-1929) estuvo marcado por la aparición del estaño (en reemplazo de la plata) y, por un breve tiempo, el caucho. La creciente demanda mundial de ambas materias primas se enfocó en la naciente industria automotriz y en los envases de hojalata para alimentos, soldaduras, aleaciones, etcétera. En ese período, 73.9% de las exportaciones se concentraron en estos dos bienes, cuya participación en el PIB (a nivel sector)²⁰ fue de 68%. Como élites económicas, además de los tradicionales terratenientes y explotadores del caucho, surgieron los lla-

18. Fase en que el equilibrio entre edades resulta una oportunidad para el desarrollo. Ocurre cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda (Saad y otros, 2012).

19. Doctrina a favor de la libertad individual, restringiendo el papel del Estado y promoviendo más bien la iniciativa privada o de mercado.

20. Aparte del caucho, el resto del sector agrícola era importante por la alta población rural. Pero la mayor parte de los cultivos era para autoconsumo, al tiempo que prevalecían técnicas rudimentarias, provenientes incluso de la época colonial, sin mecanización o innovación tecnológica (Morales, 2018).

mados barones del estaño: Simón I. Patiño (proveniente de la clase media), Carlos Víctor Aramayo (descendiente de los patriarcas de la plata) y Mauricio Hochschild (inmigrante judío-alemán); el primero de estos llegó a ser incluso uno de los diez millonarios más importantes del mundo en la década de los cuarenta. Según Toranzo (2018), esta nueva élite no intentó edificar una burguesía boliviana, puesto que internacionalizó sus intereses desde muy temprano, llevando capitales principalmente a Europa y Estados Unidos. Como hacen notar Rodríguez (1999) y Ferrufino (2018), todo esto dio origen a un ciclo poco virtuoso que sería recurrente a lo largo del siglo: un sector minero exportador generador de excedentes y divisas extranjeras, empleadas para financiar importaciones de bienes de consumo (que activaban el comercio y servicios, generando nuevas élites en las casas importadoras,²¹ pero que, al mismo tiempo, opacaban la poca manufactura nacional), más insumos para una industria local incipiente que siempre dependió de estas para subsistir.

Con un promedio de 8% del PIB, la industria manufacturera experimentó un avance en este período. El inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914 provocó un descenso de los precios internacionales y, en consecuencia, una disminución de las exportaciones bolivianas, lo que derivó en menores divisas para financiar las importaciones de bienes de consumo. Seoane (2015) describe esta coyuntura de escasez interna por falta de importaciones, junto a la inmigración de europeos que huían de la guerra, como una circunstancia favorable para las inversiones y la asignación de recursos humanos capacitados hacia el sector industrial. Al final del período, luego de otra caída de los precios internacionales del estaño –que volvieron a activar la misma lógica de desabastecimiento interno–, se evidenció un progreso industrial con la creación de fábricas textiles, molineras, cementeras y embotelladoras de refrescos, entre otras. Casi la totalidad de estos negocios estuvieron a cargo de inmigrantes extranjeros (principalmente de origen europeo), dando lugar así a una naciente élite manufacturera.

21. En su mayoría propiedad de familias de inmigrantes (Toranzo, 2018).

El *shock* externo ocasionado por la Gran Depresión puso fin al período liberal. Un aspecto fundamental de este, adecuadamente rescatado por Morales (2018), es que Bolivia se incorporó de lleno al comercio internacional (y a la globalización) a partir de 1903. Como ya se adelantó en la introducción, la forma en la que un país se integra al comercio internacional es de vital importancia para su desarrollo en el muy largo plazo. Se tiende a pensar que la vocación primario-exportadora es principalmente atribuible a la existencia de ciertas ventajas comparativas explicadas por los economistas clásicos,²² en especial Adam Smith²³ y David Ricardo,²⁴ dada la abundancia de recursos naturales (aspecto esencialmente geográfico).

El período nacionalista (1930-1951) se instauró con los efectos adversos del *shock* externo antes mencionado. Dichos efectos duraron varios años, y la volatilidad de los precios internacionales del estaño afectó por momentos las exportaciones en los años de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A pesar de esto, las ventas

22. Incluso antes de los economistas clásicos, la visión mercantilista ya planteaba un fundamento primario del comercio internacional, al señalar que la desigual distribución de los recursos naturales en el planeta constituía la causa básica del intercambio entre países. Para una buena revisión del aporte mercantilista, véase Heckscher (1943).

23. Su hipótesis era que un país logra ventajas absolutas sobre otro en la elaboración de un mismo bien si puede fabricarlo de forma más eficiente, es decir, con costos más bajos (independientemente de la dotación de factores de producción como capital o trabajo). Dado que no es posible que un determinado país cuente con ventajas absolutas en todos los bienes, le resultará conveniente especializarse en la producción del bien en el que es más eficiente e importar del resto de otros países que siguen la misma lógica, dando lugar así a una división internacional del trabajo. Una buena versión introductoria de esta visión clásica es la de Torres (1979).

24. Su aporte fue incorporar el concepto de ventajas comparativas o relativas (ya no absolutas). Un país tiene ventaja comparativa en la elaboración de un bien si el costo de oportunidad en su producción es inferior en dicho país en comparación con otros (esta vez en términos de los otros bienes; de ahí la característica de relativo). Este modelo introduce el factor trabajo (que no es móvil entre países), y el comercio internacional se debe únicamente a las diferencias de productividad de dicho trabajo (Krugman y otros, 2012). Entonces, los países exportarán los bienes que su trabajo produce de forma relativamente más eficiente. La conclusión que se desprende de este modelo es que, cuanto mayor sea la productividad relativa de la industria manufacturera en los países desarrollados, más probable es que sean las empresas de esos países las que exporten dichas manufacturas, corroborándose así el modelo primario-exportador.

de este mineral en el exterior aumentaron hasta alcanzar 73.2% en promedio, en tanto que la participación del caucho se redujo significativamente (Anexo 2). Así, en términos de la estructura del PIB, mientras la minería crecía²⁵ (16.0%), el sector agropecuario decrecía y el sector terciario llegaba a más de un tercio (34.5%), ratificándose en este último caso el fuerte dinamismo del comercio y los servicios originados por la importación de bienes de consumo e insumos industriales. Por su parte, la industria manufacturera creció hasta alcanzar 10% del PIB debido a los impulsos, ya explicados, de desabastecimiento que se iniciaron en el período liberal y duraron hasta 1935.²⁶ No obstante, el evento más traumático de este período fue, sin duda, la estrepitosa derrota en la guerra del Chaco con Paraguay (1932-1935). Este suceso puso en evidencia la debilidad del Estado boliviano y su cuestionable manejo de la economía. Fue el punto de partida para el abandono del enfoque liberal (que en opinión de la mayoría había sido solo favorable para los barones del estaño) y la creación de una cultura nacionalista que pugnaba por la recuperación de los recursos naturales para el Estado²⁷ (Toranzo, 2018). Las élites económicas permanecieron invariables con respecto al liberalismo, con la salvedad de que, al avizorar los vientos nacionalistas, la gran minería dejó de invertir en el país (Morales, 2018).

Terminada la guerra del Chaco se comenzó a discutir la posibilidad de impulsar la industrialización desde el Estado. Además, con la finalidad de sostener su esfuerzo bélico durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos presionó para que Bolivia mantuviera un precio del estaño por debajo del de mercado, a cambio de prestarle asistencia técnica (y eventualmente financiera) para una mayor diversificación productiva y geográfica (Morales, 2018). Lo anterior

25. A pesar de que la productividad laboral minera se derrumbó desde 82 dólares constantes por trabajador en 1927 hasta 19 dólares constantes por trabajador en 1950 (Jordán, 2018).

26. En 1931 los industriales fundaron la Cámara de Fomento Industrial y, en 1938, la Cámara Nacional de Industrias (CNI).

27. En 1936 se nacionalizó la Standard Oil Company. Fue la primera confiscación sin indemnización de una empresa transnacional en América Latina.

se materializó posteriormente a través de la llamada misión Bohan (1941-1942), cuyo plan sentó la idea clave de desarrollar la parte oriental del país (Santa Cruz), hasta entonces prácticamente desvinculada, construyendo infraestructura caminera y fomentando la agroindustria como base para un futuro proceso de industrialización. Luego, durante la presidencia de Herzog (1947-1949), se formuló el Plan de Desarrollo Industrial y se emitieron decretos, creando una primera institucionalidad (Junta de Fomento Industrial) y definiendo medidas que incluían incentivos tributarios,²⁸ facilidades crediticias, acceso a divisas y tarifas ferroviarias preferenciales (Ferrufino, 2018). Lamentablemente, la renuncia de Herzog dejó inconclusa la iniciativa, como es usual en países con baja institucionalidad formal y carencia de políticas de Estado de largo plazo.

En cuanto al período del capitalismo de Estado (1952-1985), se puede aseverar que el punto inicial fue la Revolución de 1952, probablemente el evento más trascendental del siglo y que marcó un punto de inflexión en la historia del país. Construida sobre las heridas de la guerra del Chaco y acaecida entre la Revolución Mexicana (1910) y la Revolución Cubana (1959), la Revolución Nacional cambió la visión de país. Sus efectos han sido ampliamente estudiados y reconocidos a nivel nacional e internacional.²⁹ Los grupos marginados (obreros, campesinos y clases medias) fueron sus protagonistas. Las medidas adoptadas por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, el partido de gobierno de entonces, fueron el voto universal, la reforma agraria, la reforma educativa y la nacionalización de las minas, expropiando estas a los barones del estaño. Emergieron nuevas élites económicas de sectores populares dedicados al comercio informal, junto con burguesías agropecuarias y de servicios en el oriente del país (Toranzo, 2018). En gran medida se siguieron las recomendaciones del Plan Bohan, lográndose desarrollar la agricultura comercial del departamento de

28. Protección arancelaria e impuestos preferenciales para importación de insumos y maquinaria.

29. Un buen compendio de estudios analíticos sobre esta revolución se puede encontrar en Grindle y Domingo (2003).

Santa Cruz y generándose así un nuevo polo de desarrollo justamente en el oriente, lejos de la sede de gobierno en La Paz. Se inició así la fase estatal de explotación del estaño y, con ello, el capitalismo de Estado, con una fuerte intervención del gobierno en la economía.

La explotación de estaño, aunque ya había entrado en declive³⁰ (y a pesar de los problemas administrativos de las empresas capitalizadas), financió en gran medida el desarrollo del oriente. Pero su peso relativo en las exportaciones bajó a 44.5% en promedio durante todo el período (y empezaron a aparecer los hidrocarburos,³¹ con 10.9%), mientras que la actividad minera en la estructura con respecto al PIB bajó también en promedio a 10.6%, al tiempo que las manufacturas crecieron a 13.8% y empezó a exportarse algo de las mismas, 1.4% (Anexo 2). En este intervencionismo surgió una serie de políticas y planes para apoyar a la industria y tratar de diversificar las exportaciones. En concreto, el Plan Decenal 1962-1971 incorporó formalmente la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), impulsada desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³² con las clásicas medidas de protección arancelaria para algunos sectores (Ferrufino, 2018). Pero en Bolivia la implementación de la ISI fue solo parcial y con resultados insatisfactorios. También hubo intentos de industrializar la minería avanzando en la cadena de valor e instalando la planta de fundición de estaño, plata y plomo en Karachipampa. Esta resultó un fracaso;³³ y hasta el día de hoy permanece subutilizada.

30. Desde 1969 hasta 1980, la productividad media laboral en la minería se mantuvo estancada en alrededor de 16 dólares constantes por trabajador (Jordán, 2018).

31. En 1969 se nacionalizó la Bolivian Gulf Oil Company.

32. Ocampo (2008) aporta un buen resumen de los postulados de la CEPAL respecto de la visión estructuralista y la ISI.

33. La entrega de la planta de Karachipampa se concretó en 1984 (con un costo aproximado de 200 millones de dólares), pero la producción nacional de concentrados de plomo-plata fue siempre insuficiente para operarla de manera viable, tanto técnica como económicamente, ya que se necesitaban cerca de 50,000 toneladas de dichos concentrados al año. La planta estuvo inactiva por 30 años, hasta que en enero de 2013 se prendió el horno Kivcet por primera vez. Sin embargo, luego de unos días falló debido a problemas de instalación y obsolescencia de la tecnología, suscitándose incluso una explosión atribuible a fugas.

En 1963-1964 se formuló el Plan Bienal de Industria, que pretendía acabar con la capacidad instalada ociosa registrada en la manufactura, inyectando 47 millones de dólares de financiamiento, en su mayoría provenientes de la cooperación internacional. Es así como en la década de los sesenta se experimentó mayor estabilidad y desarrollo industrial, con tasas de crecimiento del sector que llegaron incluso a superar 10%. En este avance del aparato productivo, las empresas de alimentos desempeñaron un papel crucial, aunque se seguían importando grandes cantidades de bienes de consumo durables (electrodomésticos, televisores, automóviles, etc.), así como bienes intermedios que servían de insumo a las mismas industrias.

Como se puede apreciar, en todos estos años de régimen posrevolucionario, ya sea en su fase civil (1952-1964) o en su fase militar (1964-1982) —que empezó en 1964 con René Barrientos, pasando luego por los generales Ovando y Torres—, se logró diversificar en algo la economía, pero ciertamente no como se había previsto originalmente, durante la Revolución de 1952. En la década siguiente continuaron las dictaduras de Banzer (1971-1978) y una serie de ocho presidentes entre 1978 y 1982. Se lanzó la estrategia de Desarrollo Económico y Social 1971-1990, que seguía con un enfoque fuertemente industrializador.

Desafortunadamente, la situación macroeconómica se tornó muy oscura hacia el final de este período de capitalismo de Estado, ya que los crecientes déficits fiscales del Estado intervencionista (en gran parte financiados con endeudamiento externo) se volvieron insostenibles. A ello se sumaron factores internos de inestabilidad política, lo que obligó al gobierno a financiarse con emisión monetaria, desencadenando así una de las hiperinflaciones más severas en la historia del planeta.³⁴

Por último, el período neoliberal empezó con las reformas estructurales de estabilización de la hiperinflación en 1985, que coincidieron con el derrumbe del mercado internacional del estaño y, por ende, con el fin de la dependencia de este recurso natural. Las reformas, inspiradas en los lineamientos de lo que posteriormente

34. La mejor descripción de esta crisis hiperinflacionaria es la de Morales y Sachs (1989).

vendría a conocerse como el Consenso de Washington,³⁵ cambiaron nuevamente el rumbo de la economía de manera radical. Incluían básicamente un ajuste fiscal y monetario, eliminación de controles de precios, apertura comercial y reducción de aranceles de importación, liberalización del mercado de divisas, regulación prudencial del mercado financiero y liberalización parcial del mercado laboral. Poco después (1986) se aprobó también una reforma tributaria de gran alcance, para luego, en los años noventa, dar paso a las reformas de segunda generación, que pretendían generar mayor institucionalidad formal en varios sectores. Estas incluían privatizaciones (capitalizaciones), descentralización territorial, reforma del sistema de pensiones, reforma educativa y reforma de salud, entre otras.³⁶

Fueron años de muchos ajustes, en donde los efectos de la hiperinflación todavía se dejaban sentir. El crecimiento del PIB per cápita se estancó y llegó en promedio a solo 0.9%. La participación de la minería en el PIB alcanzó apenas 5.0% (aunque surgieron nuevas élites de ciertos mineros medianos) y los hidrocarburos subieron a 3.1% (Anexo 2). Fruto de la apertura comercial, el sector terciario de servicios se disparó hasta 57.1%. La industria manufacturera llegó a un interesante 18.2% del PIB, diversificándose también sus exportaciones, hasta conseguir 15.2% del total, aunque todavía por debajo de los minerales (36.2%), los productos agropecuarios (27%) y los hidrocarburos (21%). Esta reorientación hacia una mayor diversificación de las exportaciones agropecuarias y manufactureras fue impulsada desde el Estado con políticas de canalización de crédito³⁷ a la industria para capital de operaciones, disminución de tarifas de ferrocarril para exportaciones y una serie de incentivos tributarios, como zonas francas, el Régimen de Internación Temporal para Exportaciones (RITEX), un diferimiento de pago de aranceles para la importación de bienes de capital y certificados de reintegro arancelario, entre otros (Ferrufino, 2018).

35. La lista de recomendaciones fue presentada por Williamson (1990).

36. Un buen recuento de las reformas estructurales a partir de 1985 puede encontrarse en Jemio y Antelo (2000).

37. A través del Fondo Extraordinario de Reactivación Económica (FERE).

Por lo demás, el Estado mantuvo una posición de políticas de entorno o neutrales, centradas principalmente en la provisión de infraestructura, el mejoramiento del entorno o clima de inversiones y la regulación de monopolios naturales. Fue en este último período que despegaron las exportaciones de soya y sus derivados (consolidándose las élites agropecuarias del oriente del país), junto a otros productos industriales no tradicionales, como joyería y manufacturas de cuero y madera. Cabe destacar que, pese a todo, este fue el único período de todo el siglo XX que experimentó, de forma agregada, un saldo negativo en la balanza comercial. Se perdieron importantes cantidades de divisas externas debido a que, por primera vez, no se contaba con un recurso de exportación generador de reservas internacionales (una vez colapsado el estaño), en tanto que las importaciones de bienes de consumo e insumos intermedios para la industria continuaron al alza (para satisfacer a la creciente población urbana), demandando considerables montos en dólares.

Perfil económico-productivo en el siglo XXI

El siglo XXI comenzó con mucho descontento por los resultados del período neoliberal. Las cuentas macroeconómicas estaban relativamente estables, aunque con déficits fiscales crónicos³⁸ y un crecimiento bajo debido al *shock* externo de la devaluación del real brasileño en 1999 (que duraría hasta 2003).³⁹ El modelo resultaba insuficiente para acelerar el desarrollo y dar trabajo a la cada vez más creciente población.⁴⁰ Además, tanto la desigualdad en la distribución del in-

38. El déficit fiscal en 2002 llegó a 8.9% respecto del PIB (INE, 2016).

39. En 2002 se sintieron también los efectos de la devaluación del peso argentino.

40. La tasa de desempleo abierta urbana llegó a 7.5% en 2000 y siguió subiendo durante los siguientes años, hasta situarse en 8.7% en 2003 (INE, 2016).

greso como la pobreza estaban alcanzando récords.⁴¹ Los innumerables cambios institucionales (formales) no se dejaban sentir y había un sentimiento generalizado de que los hidrocarburos iban a seguir beneficiando solo a las empresas extranjeras que habían participado en la privatización (capitalización).⁴² Todo esto, sumado a un creciente descontento con los partidos políticos, generaba un caldo de cultivo perfecto para futuras revueltas sociales.

Aquí resulta pertinente hacer un comentario sobre el tema institucional. El estudio de Siddiqui y Ahmed (2013) contiene un índice y un *ranking* para varios países en el período 2002-2006. En el caso de Bolivia, el índice general promedio de institucionalidad es bastante desalentador (y decreciente durante todo el período de referencia), ya que el país se encuentra en el puesto 60 de un total de 84. Sin embargo, dicho índice está desagregado en tres subíndices: rentas gubernamentales,⁴³ reducción de riesgo⁴⁴ y rentas de política. En los dos primeros, el patrón es más o menos el mismo a lo largo del período, con Bolivia ubicado en los últimos lugares. Pero en el caso del tercer subíndice, que mide aspectos como libertad de prensa, acceso a la información, estado de derechos civiles, derecho a la protesta y credibilidad de instituciones electorales, Bolivia ocupaba el puesto 30, junto a los países líderes del *ranking*. Esto muestra que había un avance institucional importante en esa área, aunque hoy en día la credibilidad del ente electoral está nuevamente en cuestionamiento en vista de que el presidente fue habilitado para una nueva reelección.

41. En 2000 se alcanzaron tres picos muy alarmantes: el índice de Gini llegó a 0.62, mientras que la incidencia de pobreza moderada y pobreza extrema fue de 66.4% y 45.2%, respectivamente (UDAPE, 2018).

42. Bolivia exportó gas natural a Argentina desde la década de los sesenta del siglo pasado. En 1999 se inauguró el gasoducto Bolivia-Brasil, que sería de suma importancia para la economía boliviana (Medinaceli, 2018).

43. Evalúa temas de eficiencia burocrática y regulatoria, corrupción y facilidad para hacer negocios.

44. Evalúa las instituciones que reducen el costo de proteger la propiedad privada y hacer cumplir los contratos, además del estado de derecho e independencia de la justicia.

El surgimiento del neoestatismo a partir de 2006

Luego de severos conflictos de gobernabilidad, la insatisfacción de ciertos grupos sociales (con fuerte capacidad de movilización), renuentes al aprovechamiento del excedente por parte de empresas internacionales, forzó la renuncia del presidente de la república en octubre de 2003, dando lugar así a dos sucesiones de mandato temporales hasta celebrar elecciones en 2005. Las demandas de los movimientos sociales de entonces lograron plasmarse en la llamada Agenda de Octubre, que contenía dos puntos principales: convocatoria a una Asamblea Constituyente y realización de un referéndum vinculante para definir la política de hidrocarburos.⁴⁵ La Asamblea Constituyente se instaló en 2006, y todas las preguntas del referéndum, que tuvo lugar en 2004, fueron aprobadas. Con ello, la ley de hidrocarburos de 1996 se sustituyó por la nueva ley 3058 de 2005. Según el nuevo marco tributario para el sector, el Estado retiene 50% del valor de la producción de gas y petróleo.

A finales de 2005, Evo Morales ganó las elecciones presidenciales con su partido político Movimiento al Socialismo. Su visión, fuertemente nacionalista y con una férrea oposición a los principios neoliberales (influenciada, además, por tendencias ideológicas regionales muy similares), dio origen a lo que se ha dado en llamar localmente el neoestatismo. Se plantea nuevamente la necesidad de una participación más activa del Estado en la economía, rescatando la propiedad de los recursos naturales, incursionando en una variedad de empresas públicas (ya no solo en sectores estratégicos, como hidrocarburos o minería) y redistribuyendo el excedente a través de incrementos salariales y bonos. Con toda esta lógica, en 2009 se aprobó una nueva Constitución Política del Estado. Poco antes, en mayo de 2006, empezaron las nacionalizaciones con los hidrocarburos (aunque no hubo expropiación

45. Para mayores detalles sobre la Agenda de Octubre y una descripción de la crisis, véase Mayorga (2005).

y las empresas transnacionales permanecieron en el país bajo nuevos contratos), para luego continuar con el resto de las empresas en otros sectores. Pero, a pesar de todo, no se logró romper con el patrón de desarrollo primario-exportador. Por el contrario, este se profundizó.

Como se verá a lo largo de esta sección, la economía creció de manera importante a partir de 2006, y también hubo avances significativos en el área social. Sin embargo, todo esto aconteció en un entorno externo sumamente ventajoso, conocido ahora como el superciclo de las materias primas, con términos de intercambio extraordinariamente favorables no solo para Bolivia, sino también para toda la región.

Estructura del PIB y el empleo

En términos nominales, el producto interno bruto (PIB) boliviano se multiplicó por un factor de 4.46 entre 2000 y 2017 (8,400 y 37,500 millones de dólares corrientes, respectivamente), pero en términos reales solo se duplicó, hasta alcanzar los 27,881 millones de dólares constantes en ese último año (base: 2010). El aumento fue también significativo si se considera el PIB per cápita; en 2017 se registró la cifra de 2,523 dólares constantes (base: 2010) por habitante, en comparación con 1,617 dólares al inicio de siglo.⁴⁶ Esto implicó que, a partir de 2009, el Banco Mundial pasó a considerar a Bolivia como nación de ingresos medios-bajos.

Sin embargo, la estructura económica con respecto al PIB ha experimentado muy pocos cambios significativos. Como muestra la Gráfica 1, el sector primario agropecuario redujo su participación (de 15.5% a 13.8%) y los hidrocarburos adquirieron mayor importancia hasta 2014 (subiendo de 5.3% a 8.1%), para luego descender como resultado de la caída de los precios internacionales del petróleo (nótese que el hidrocarburo es el gas natural, pero sus precios están indexados a los del petróleo). La minería cobró igualmente mayor relevancia

46. Estadísticas tomadas del Banco Mundial (2018).

hasta 2009 (subiendo de 5.1% a 7.4%), aunque descendió después a los niveles de inicio de siglo debido también a la caída de sus precios en el ámbito internacional. Por su parte, el sector manufacturero se mantuvo en promedio en 18.5%, con solo un pico en 2007 (19.2%). El sector con mayor peso es, por mucho, el terciario, cuyo aporte representa más de la mitad del PIB (54.3% en promedio).

Son pocos los productos que destacan al interior de cada sector. En el eslabón primario hidrocarburífero (*upstream*), la explotación se divide en petróleo y gas natural, siendo esta última la producción más significativa (98%). La empresa pública estratégica Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), ahora con presencia en todas las actividades de esta cadena productiva, mantiene contratos de exploración y producción con cerca de una decena de empresas nacionales y extranjeras.⁴⁷ La inversión extranjera directa de estas transnacionales representó 31.6% del total en 2017. Actualmente hay iniciativas de industrialización (véase la descripción correspondiente en la sección 4).

En la minería se producen principalmente zinc,⁴⁸ estaño, oro, plata, plomo, cobre y wólfram. Hay tres formas o grupos diferenciados de producción: la minería privada (grande, mediana y pequeña) nacional y extranjera,⁴⁹ las cooperativas mineras y la minería estatal,⁵⁰ cuyas participaciones en promedio (período 1990-2013) con respecto al total del valor de producción fueron de 57%, 36% y 6%, respectivamente (UDAPE, 2015). La inversión extranjera directa de las mineras extranjeras representó 20.7% del total en 2017. Bolivia no explota fierro ni litio, pero posee depósitos de estos dos minerales, los cuales se encuentran entre los más grandes del mundo. Los proyectos para aprovecharlos se abordarán también en la sección 4.

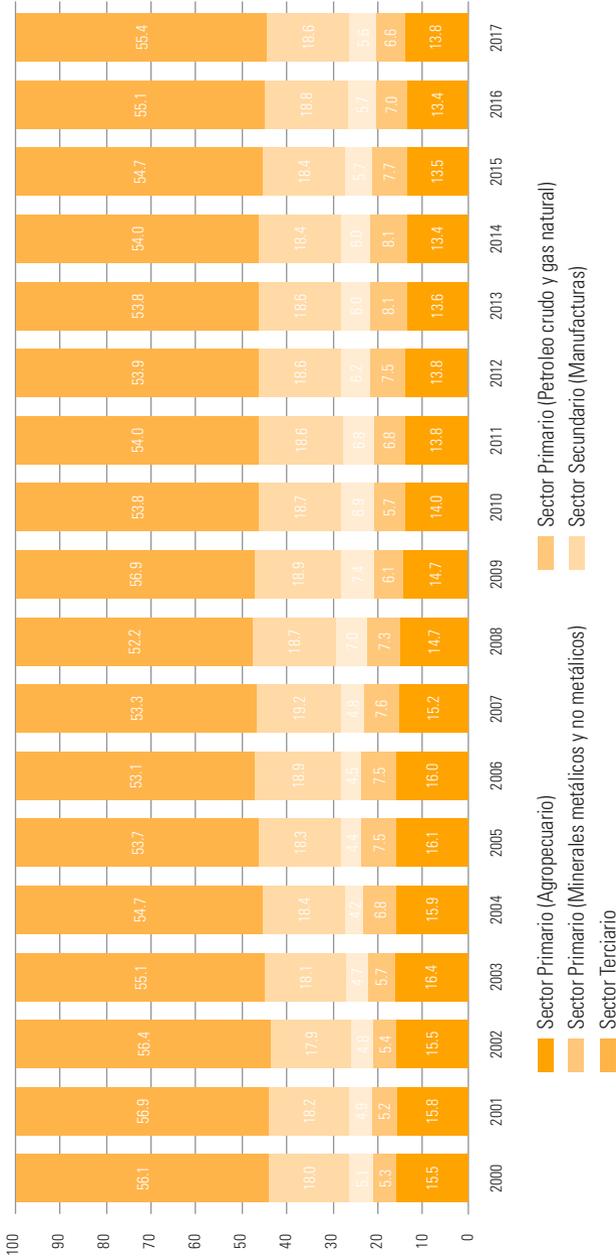
47. Entre las que destacan Shell, Total, Petrobras y Repsol.

48. En términos de volumen, la producción de zinc es por mucho la más significativa, aunque el valor es menos representativo debido a su precio.

49. Destacan las minas San Vicente y San Bartolomé, de capital canadiense, y el megaproyecto de San Cristóbal, de capital japonés.

50. En el período 1990-2013, la minería privada contribuyó al valor de producción total con 57% en promedio, seguida por las cooperativas, con 36%, y la minería estatal (a partir de los procesos de nacionalización en 2006), con 6% (UDAPE, 2015).

Gráfica 1. Estructura del PIB* por sector económico, 2000-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(*) Cálculo de proporciones empleando datos a precios constantes de 1990 y a precios básicos respecto del PIB.

Por su parte, el sector agropecuario produce esencialmente alimentos e insumos para la industria.⁵¹ Según el Censo Agropecuario (2013), los principales productos de consumo son maíz, arroz, papa, quinua, sorgo, trigo, alfalfa, cebadas y banano, mientras que los productos que se proveen a otras industrias son soya, caña de azúcar, girasol, sésamo y algodón. Además, se cría ganado (bovino, porcino, ovino y camélido), así como aves, y se elaboran productos maderables (pino, tajibo, cedro, mara, roble) y no maderables (castaña y caucho). Hay dos formas distintas de producción. La primera, la campesina tradicional, destina parte de su producción al autoconsumo y comercializa el resto en mercados locales. La otra, la agricultura comercial, es mucho más grande y dispone de un capital con capacidad de exportación; es principalmente la que lidera los complejos de soya⁵² y otras oleaginosas en el oriente del país (Santa Cruz). La inversión extranjera directa en este sector es irrelevante.

En lo que concierne a la manufactura, la producción se concentra básicamente en lo que se conoce como industrias livianas (alimentos, derivados de madera, textiles, prendas de vestir y productos de cuero), cuyo valor agregado representa dos tercios del total de este sector. En términos reales, el valor agregado manufacturero se incrementó poco más del doble de 2000 a 2017, al pasar de cerca de 2,230 a 4,554 millones de dólares constantes (base: 2010). Sin embargo, tal como se mencionó al inicio de este apartado, esto no hizo variar la participación respecto al PIB, que se mantuvo relativamente constante, con un promedio de 18.5%. Desde 2006 varias empresas estatales pasaron a formar parte de este sector manufacturero, aunque predominan las compañías privadas, algunas con captación de inversión extranjera directa en los últimos años, la cual llegó a 21.2% del total en 2017.

Por último, el sector terciario incluye toda la gama de servicios (comercio, actividades financieras, transporte, almacenamiento,

51. El 31.5% de la superficie total del país está ocupado por Unidades de Producción Agropecuaria (UPA). De esta superficie, 40% se destina a la explotación forestal, 38% a la ganadería y 15.8% a las actividades agrícolas, mientras que un 6.2% no está teniendo uso (Censo Agropecuario, 2013).

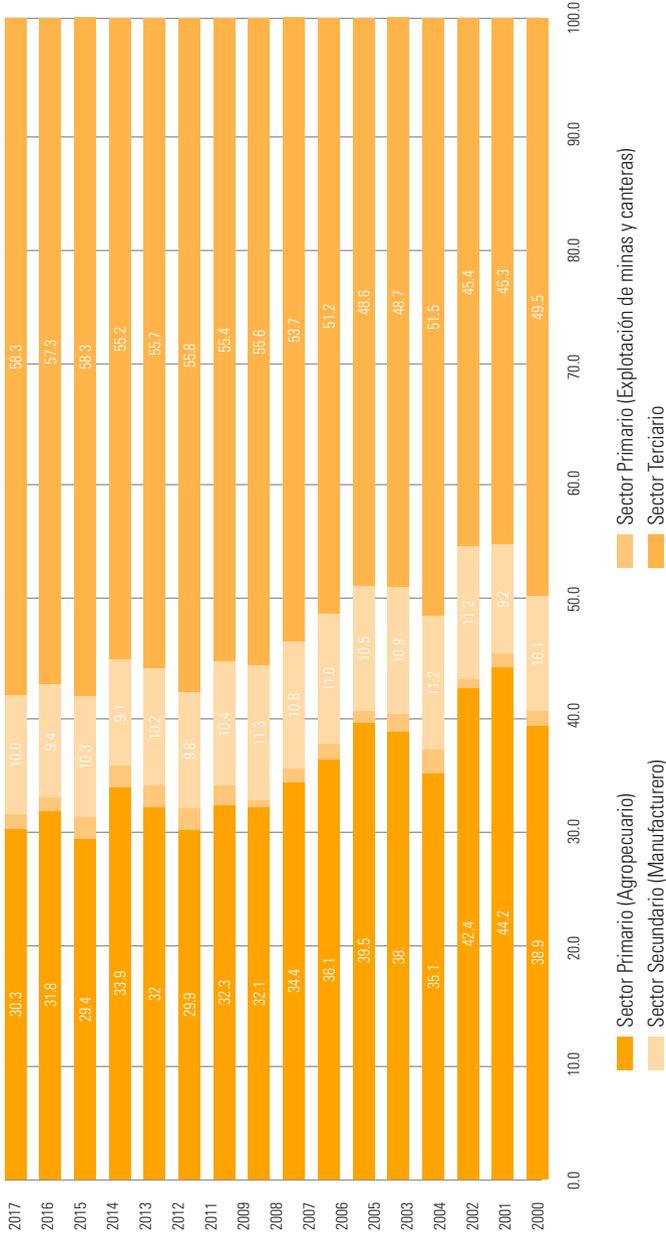
52. En esta existen capitales extranjeros, principalmente brasileños.

comunicaciones, electricidad, gas, agua, construcción, restaurantes, hoteles y administración pública). El comercio es, obviamente, muy importante; durante esa década contribuyó con 16.3% en promedio al valor agregado de servicios, en tanto que a transporte y almacenamiento les correspondió un 18.3%. Recientemente, los servicios financieros han cobrado mucha relevancia, subiendo a 11.6% en 2017, lo mismo que la construcción, que se elevó a 8.4% en ese mismo año. La construcción es el segmento que captó mayor inversión extranjera directa en 2017 (8.1%), seguida de transporte, almacenamiento y comunicaciones (5.6% en conjunto) y servicios de intermediación financiera (4.9%).⁵³

Por lo que toca al empleo, el sector terciario es, incuestionablemente, el más importante (Gráfica 2), ya que da trabajo a más de la mitad de la población ocupada (58.3%) en 254,889 empresas inscritas en el registro de comercio de Bolivia al 2017 (FundEmpresa, 2017). Los rubros que más mano de obra absorben al interior de estos servicios son las ventas (al mayoreo y al por menor) y la reparación de automotores (28% en conjunto), la construcción (15.4%), el transporte y almacenamiento (10.5% en conjunto), las actividades de alojamiento y servicio de comidas (10.3% en conjunto) y los servicios de educación (7.7%). Al sector agropecuario le corresponde poco menos de un tercio de la generación de puestos laborales (30.3%). En este caso, es vital distinguir entre área urbana y área rural porque la gran mayoría de dichos puestos (más de 86%) se ha generado siempre en el campo y en la producción tradicional campesina. En cambio, la agroindustria comercial de exportación se encuentra más mecanizada y consume mucho menos del recurso trabajo. Desde 2014, solo 1.1% del total de empresas nacionales registradas (aproximadamente 3,000) corresponden en promedio al sector agropecuario comercial (formal), mientras que en el área rural el Censo Agropecuario de 2013 encontró 871,927 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) dispersas por todo el territorio.

53. Todos los datos de inversión extranjera directa han sido tomados del Banco Central de Bolivia (2017).

Gráfica 2. Distribución de la población ocupada por sector económico, 2000-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2017).

En tercer lugar se ubica el sector manufacturero, que hasta 2017 empleó a 10.3% de los trabajadores en 33,513 empresas (FundEmpresa, 2017). Aquí nuevamente predominan las industrias livianas, aunque no hay datos precisos sobre su aporte. Finalmente, la contribución al empleo del renglón explotación de minas y canteras (que incluye hidrocarburos) es insignificante (1.6% en promedio). Esto no es de extrañar, dado que este tipo de empresas son más bien intensivas en el uso de capital. No obstante, cabe hacer notar que en el caso de la minería (según UDAPE, 2015), el empleo generado por las cooperativas mineras (que sí son intensivas en mano de obra por sus procesos de extracción precarios) respecto al total del sector para el período 1990-2013 fue de 84% (la minería chica, la mediana y la estatal contribuyeron con 5%, 6% y 5%, respectivamente).

En cuanto a la distribución por género y área geográfica (en promedio), la población ocupada masculina es ligeramente superior a la femenina tanto a nivel urbano (56.7%) como rural (55.4%). Los sectores que absorben mayor población masculina en las ciudades son la construcción (17.6%), las ventas al mayoreo y al por menor, y la reparación de automotores (16.6%), la manufactura (15%) y los servicios de transporte y almacenamiento (13.8%). En el campo, la población masculina trabaja mayoritariamente en actividades agropecuarias (73.8%), seguida muy de lejos por la construcción (7.5%). Por su parte, las mujeres ocupadas en el área urbana prestan servicios principalmente en ventas al mayoreo y al por menor (31.4%), actividades de alojamiento y servicio de comidas (14%) y manufactura (11.8%). A nivel rural, su situación es similar a la de los hombres; el empleo femenino es muy superior en actividades agropecuarias (77.2%), seguido muy de lejos por el comercio (7.8%) o las ventas al mayoreo y al por menor.⁵⁴ Es conveniente aclarar que la población en edad de trabajar se contabiliza en Bolivia a partir de los 10 años.

54. Todos los promedios en este párrafo corresponden al período 2011-2017.

Asimismo, es importante advertir que el tema del empleo puede estar muy sesgado por el nivel de informalidad que tiene el país. Según estadísticas del Banco Mundial (2018), el empleo informal, como porcentaje del total del empleo no agrícola, llegó a 77.3% en promedio en el período 2007-2017. Esto quiere decir que, fuera de la actividad agrícola, las cifras oficiales pueden estar ocultando cerca de tres cuartos de trabajadores que prestan servicios en los demás sectores, pero en calidad de informales, lo cual es sumamente elevado.

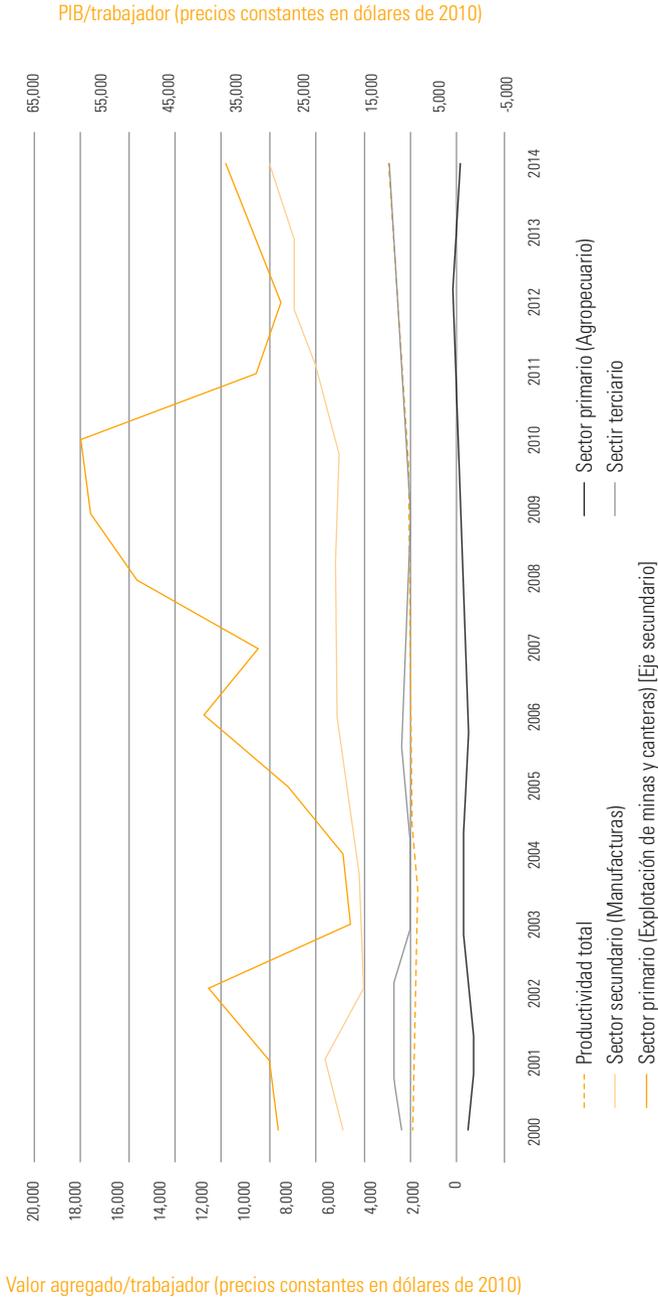
Productividad, competitividad y encadenamientos

Para tener una idea clara de los niveles de productividad y competitividad en Bolivia, es preciso comparar primero la situación nacional con la de algunos países vecinos. Un indicador global al que se recurre frecuentemente es la productividad laboral, medida a través de la relación PIB por trabajador ocupado, ya sea a nivel sectorial o de toda la economía. El Anexo 3 contiene dicho indicador para nueve países sudamericanos (período 2000-2017). Los resultados no podían ser más desalentadores: Bolivia tiene los niveles de productividad laboral más bajos en todos los casos y durante todo el período. En contraste, Chile lleva la delantera en casi todos los casos, excepto en la actividad agropecuaria, donde Argentina es el líder indiscutible, seguido por Uruguay. Es precisamente en la actividad agropecuaria donde Bolivia, a pesar de estar en último lugar, al menos se encuentra cerca de Perú y Paraguay.

La Gráfica 3 muestra el comportamiento del mismo indicador, pero exclusivamente para Bolivia y con mayor desagregación sectorial.

Las productividades que permanecieron constantes durante casi todo el período son la agropecuaria, la de servicios y la agregada de toda la economía, con apenas un pequeño repunte de estas dos últimas desde 2010. Esto quiere decir que el importante incremento del PIB en los últimos años logró absorber más mano de obra, pero

Gráfica 3. Productividad laboral por sector económico, 2000-2014



Fuente: elaborado con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Mundial (2018).

los rendimientos por trabajador siguieron iguales. La manufactura tiene una productividad mayor y, además, presenta una tendencia ascendente y uniforme que llega a ser representativa, ya que creció entre extremos en un 43.9%. Más adelante se plantearán algunas posibles explicaciones. En el sector de explotación de minas y canteras (que incluye hidrocarburos), la productividad es mucho mayor que en el resto (eje derecho), y también se observa una tendencia creciente, aunque sumamente irregular.

La explicación de la productividad en el sector hidrocarburi-fero puede ir de la mano de los altos precios durante el período, dejando entrever que, aun cuando se trata de un sector intensivo en capital, el efecto precio fue más fuerte que la velocidad a la que se incorporaban nuevos trabajadores. Por otro lado, dado que las empresas de mayor relevancia en este sector son transnacionales, su tecnología y capacidad de innovación son de punta, lo cual repercute constantemente en una mejora de su productividad. Pero no sucede exactamente lo mismo en la minería, salvo por un puñado de empresas que también son transnacionales (con Minera San Cristóbal a la cabeza) y cuentan con capacidad tecnológica de talla mundial. La minería también se benefició de un fuerte efecto del alza de precios entre 2004 y 2011, que aumentó la producción y empleo en la minería chica y las cooperativas mineras, las cuales muchas veces son solo rentables en estos períodos de buenos precios debido a su baja tecnología y sus altos costos. Las variaciones en productividad en este sector están lideradas por la minería mediana. En opinión de Jordán (2018), desde principios del milenio (e incluso antes), la minería mediana se diversificó y modernizó, introduciendo economías de escala y tecnologías de punta que más que compensaron los efectos negativos del agotamiento de las vetas.

En la otra rama del sector primario, la agricultura, la capacidad tecnológica es muy baja en el caso de la producción tradicional campesina. Como demuestra Ormachea (2018), 92.9% de la agricultura del país sigue siendo de secano (sin riego), lo cual influye severamente en los rendimientos de todos los cultivos. Excepto en Santa Cruz, la mayor parte de las UPA continúan usando semillas criollas y no

mejoradas.⁵⁵ Del total de las explotaciones agropecuarias, solo 38.2% emplea tractor y 5.7% recurre a cosechadoras; el resto continúa usando animales de tiro y trabajo manual. En contraste, la producción agropecuaria comercial de exportación de Santa Cruz (soya y otras oleaginosas) se encuentra bastante tecnificada y con niveles de productividad comparables a los internacionales.

Donde sí vale la pena hacer más hincapié es en la productividad manufacturera, que fue ascendente, tal como se vio anteriormente. Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018) publicó resultados de una encuesta empresarial a 2016. Los datos son reveladores. Por ejemplo, todavía hay mucho rezago tecnológico en ciertos campos,⁵⁶ pero sobresale el hecho de que cerca de la mitad de las empresas manufactureras (44%) ya no utiliza tecnología artesanal en sus procesos de producción. Es más, 84% ya emplea tecnología mecanizada, e incluso 36% ha recurrido recientemente a la automatización, lo cual eleva los rendimientos de manera considerable. Esto puede obedecer a una voluntad de ganar mayor competitividad y, así, poder competir con empresas de países vecinos (Anexo 3). Sin embargo, es muy probable también que se trate de una respuesta al crecimiento de la carga laboral experimentada en los últimos años (fuertes incrementos del salario mínimo dictados desde el Estado, obligatoriedad de segundos aguinaldos e incorporación de rigideces para el despido), lo que orilló a las industrias a sustituir parte del factor trabajo por el de capital.

No obstante, una desventaja que todavía persiste en el sector manufacturero es el poco aprovechamiento de lo que se conoce como

55. Nótese que una semilla mejorada puede evidentemente aumentar el rendimiento de los cultivos, pero existen también efectos ambientales colaterales, al reducirse la diversidad genética y afectar así el ecosistema. Si en un futuro se llegan a emplear importantes proporciones de dichas semillas mejoradas será necesario acompañar la transición con estudios de costos ambientales que permitan evaluar el efecto neto de ganancia en productividad versus pérdida en los ecosistemas.

56. Por ejemplo, solo en 13% de las industrias manufactureras hay un departamento de investigación y desarrollo; únicamente el 10% conoce en Bolivia algún programa que promueva el desarrollo tecnológico, y de las que conocen, solo el 37% lo usó (BID, 2018).

economías de aglomeración. Como se hizo notar en Villarroel-Böhrt (2016), las industrias livianas son intensivas en el uso de economías de escala externas⁵⁷ o de aglomeración, lo que supone un ahorro en costos luego de ubicar cerca –hablando en términos geográficos– ciertas actividades económicamente complementarias (Markusen, 1996). Actualmente, 82.1% de las industrias manufactureras se encuentra en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (FundEmpresa, 2017). Esto puede parecer excesivo a primera vista,⁵⁸ pero no hay que olvidar que la concentración geográfica de la actividad productiva es mayor en varios países sudamericanos y, en muchos casos, incluso se encuentra en una sola ciudad (es el caso de Santiago de Chile; Buenos Aires, Argentina, y Lima, Perú). Con los procesos de urbanización, Bolivia ha conseguido cierta ventaja en lo que se refiere a economías de aglomeración (concentración geográfica de varias industrias de diferentes sectores), pero todavía falta mucho por hacer en cuanto a la localización (concentración de empresas de una misma rama de actividad en pequeños espacios geográficos).

Finalmente, resulta muy complicado analizar el sector terciario desde la perspectiva tradicional, debido a su alta heterogeneidad. Sin embargo, la técnica de encadenamientos productivos puede dar muchas luces al respecto. Sobre este punto, el trabajo de Bustos (2011) es fundamental. Según los hallazgos de este autor (que empleó como medida de encadenamiento el índice de poder de dispersión de Rasmussen), la economía en general está poco integrada entre sí. En las 35 ramas de actividad clásicas de las cuentas nacionales no se pudo identificar un solo sector conocido como clave⁵⁹ (prueba de un

57. Para ampliar la información sobre este punto, véase Banco Mundial (2009).

58. Un mapa muy interesante de la concentración geográfica del valor agregado se puede ver en <https://gecon.yale.edu/bolivia>

59. Los sectores claves son aquellos con fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Por su gran poder de dispersión y sensibilidad de dispersión (medidos a través de índices de Rasmussen), logran efectos importantes sobre el resto de los sectores, ya que se vinculan con un alto efecto multiplicador en demanda y oferta a través de las compras que realizan y los suministros que proveen a otros sectores.

bajo encadenamiento). Lo que se halló fue un sector de arrastre,⁶⁰ el comercio, y ocho sectores estratégicos:⁶¹ i) petróleo crudo y gas natural; ii) papel y sus productos; iii) sustancias y productos químicos; iv) productos de refinación de petróleo; v) productos metálicos, maquinaria y equipo; vi) transporte y almacenamiento; vii) servicios a las empresas, y viii) servicios comunales, sociales y personales. Como se puede ver, cuatro de estos (ii, iii, iv, y v) corresponden al sector secundario manufacturero; uno (i) al sector primario hidrocarburífero, y el resto (vi, vii y viii), al sector terciario de servicios. Desafortunadamente, las industrias livianas (alimentos textiles y productos de madera) no presentan todavía encadenamientos importantes. El autor concluye, además, que el comercio genera un gran dinamismo en el resto de las actividades económicas, pero a través de sus efectos indirectos sobre el sector transporte, más que por su demanda directa de insumos.

Las razones expuestas hasta aquí explican en gran medida los bajos niveles de productividad y competitividad del país, reflejados también en el Índice de Competitividad Global. Según el Foro Económico Mundial (2016),⁶² Bolivia ocupa el puesto 121 de 138 países y el penúltimo lugar de América Latina y El Caribe, más bajo que en el período 2015-2016 (puesto 117). En los pilares institucional, eficiencia del mercado de bienes e innovación está peor (133, 134 y 135, respectivamente), y en el de eficiencia del mercado laboral se encuentra en el antepenúltimo lugar del *ranking* (136). En cambio, le va bien en desarrollo del mercado financiero (76) y tamaño del mercado (82), aunque este último puede ser muy cuestionable. Los factores más problemáticos identificados son, en orden de importancia, corrupción, burocracia

60. Los sectores de arrastre tienen fuertes encadenamientos hacia atrás, pero débiles encadenamientos hacia adelante. Cuentan con elevados consumos intermedios, que generan estímulos para la producción de bienes intermedios y una oferta de productos principalmente dirigida a la demanda final.

61. Los sectores estratégicos muestran fuertes encadenamientos hacia adelante, pero encadenamientos débiles hacia atrás. Son importantes como oferentes, pero no como demandantes de insumos,

62. La última versión del Índice de Competitividad Global 2017-2018 no incluye a Bolivia.

gubernamental ineficiente, regulaciones laborales restrictivas, carga tributaria y fuerza de trabajo débilmente capacitada.

En síntesis, no cabe duda de que Bolivia padece serios problemas de productividad y avance tecnológico (agravados por un ambiente de débil institucionalidad), lo cual es solo reflejo de la baja inversión en investigación y desarrollo. Según los últimos datos de la CEPAL (2016), el país se encuentra en los últimos lugares, junto a Paraguay, Guatemala y El Salvador, con menos del 0.2% de inversión como porcentaje del PIB en este rubro.

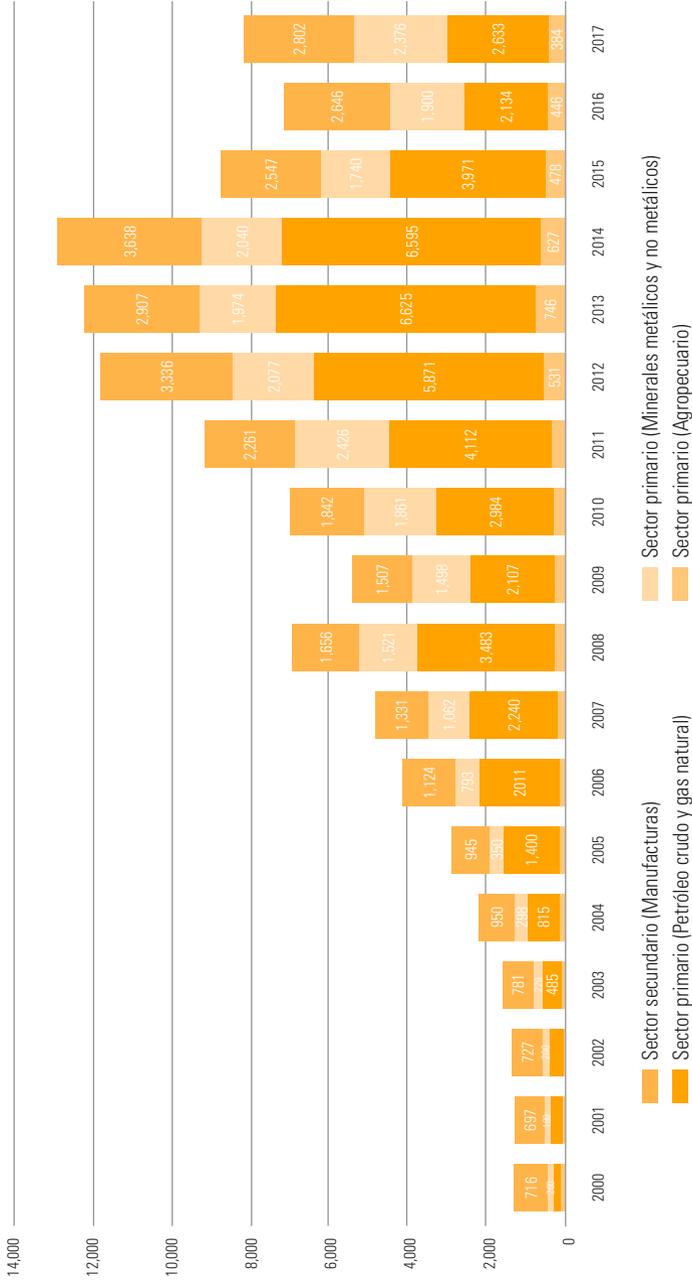
Composición y comportamiento de las exportaciones

Claramente, el superciclo de las materias primas marcó la diferencia durante el período 2000-2017. La conclusión del gasoducto Bolivia-Brasil en 1999, luego de 25 años de negociaciones y acuerdos con este vecino país (Medinaceli, 2018), no podía haber llegado en mejor momento. Los precios internacionales del petróleo (a los que se indexa el gas) se empezaron a disparar a partir de 2004 y no cesaron sino hasta 2014. Las exportaciones de hidrocarburos se multiplicaron en el período 2003-2013 por un factor sorprendentemente elevado (13.6), llegando a representar en este último año 54.1% de las exportaciones totales, con la cifra récord de 6,625 millones de dólares.⁶³ El impacto en el resto de la economía fue contundente.

Del Granado y otros (2010) estimaron que, durante el período 2005-2010, la mitad del crecimiento económico se explicó por este proyecto de exportación. Gracias a un régimen de tipo de cambio fijo (de facto), esto tuvo un saldo positivo en la balanza de pagos que permitió acumular la notable cifra de 15,123 millones de dólares de reservas internacionales netas (46.1% respecto al PIB) hasta 2014.

⁶³. También se exporta gas natural a Argentina, pero en mucha menor proporción (17.2% en 2014).

Gráfica 4. Valor de exportaciones por sector económico, 2000-2017



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2018).

Esto es inédito si se tiene en cuenta que hasta 2005 Bolivia no había logrado nunca en su historia sobrepasar el umbral de los 1,714 millones de reservas (INE, 2016).

A este auge se sumó también la minería, cuyos precios internacionales despegaron igualmente en 2004 y llegaron a su cúspide en 2011, antes que los hidrocarburos. Su participación en las exportaciones aumentó más del doble, pasando de 12.2% en 2005 a 26.5% en 2011, cuando alcanzó el tope de 2,426 millones de dólares. Al respecto, Jordán (2018) comenta que, en el período 2006-2015, la minería experimentó un alza sin precedentes en el valor neto real de la producción (promedio anual), explicado en 75% por los índices de producción (San Cristóbal, San Bartolomé y San Vicente) y en 25% por los incrementos de precios reales. Hay alrededor de 60 países de destino; durante el auge, las proporciones eran aproximadamente las siguientes: 27% a Estados Unidos, 13% a Japón, 13% a Corea del Sur, 9% a China, 8% a Bélgica, 6% a Perú, 5% a Suiza y 18% al resto de países (UDAPE, 2015).

Las exportaciones agropecuarias también jugaron un rol importante, aunque su impacto se vea disminuido en la Gráfica 4 por las magnitudes de los otros sectores. La soya empezó a ser relevante más o menos desde 1997, y su tendencia creciente no ha cedido hasta hoy, pero descolló en 2012 y 2013. Otras exportaciones agropecuarias de relevancia son castaña, quinua, chíca, frijoles y frutas (donde destacan los bananos), cuyos principales mercados son Perú, Brasil, Colombia, España, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. Recientemente, el caso más emblemático de diversificación de exportaciones agropecuarias ha sido, sin duda, el del orégano. A finales de los noventa⁶⁴ se instrumentó una iniciativa encaminada a construir desde cero toda una cadena productiva, integrándose verticalmente en todos los eslabones, incluido el manufacturero (con la producción de aceite de orégano). Con mucha investigación aplicada y un fuerte enfoque en el mercado externo, el orégano es hoy en día el principal

64. Proyecto de la cooperación canadiense en Bolivia ejecutado por la ONG Socodevi.

producto de exportación del departamento de Chuquisaca,⁶⁵ y Bolivia ha pasado a ser su segundo exportador en Sudamérica (vendiendo a Brasil, Uruguay, Europa, Estados Unidos y Australia).⁶⁶

Las exportaciones de manufacturas requieren un análisis más minucioso. Tal como se muestra en la Gráfica 4, los valores han ido cobrando mucha importancia, superando incluso a la minería y posicionándose en segundo lugar después del gas natural, con una participación promedio de 35.2% del total de exportaciones durante el período. La industria liviana ha ido perdiendo peso relativo, ya que bajó de 65.1% en 2000 a 34.8% en 2017 (como porcentaje del total de manufacturas). Los rubros que han ganado espacio son: productos de refinación de petróleo (principalmente gas licuado de petróleo y crudo reconstituido), productos minerales (principalmente oro metálico y su joyería, así como estaño y plata metálicos) y fabricación de sustancias químicas. En los dos primeros casos, dado el bajo nivel de transformación (excepto la joyería), se podría hablar de una reprimarización de las exportaciones, lo que va en sentido opuesto a la diversificación. Esto fue confirmado por Peñaranda (2018), quien, empleando el índice de Gini y la curva de Lorenz, mostró que las exportaciones están altamente concentradas en un reducido número de productos y mercados de destino, junto a un bajo nivel de contenido tecnológico.⁶⁷ Tanto en productos como en mercados, la concentración se incrementó de manera sostenida desde 2002

65. Actualmente, 2,500 familias campesinas (cuyos ingresos promedio se han triplicado gracias a este producto) están vinculadas al complejo agroindustrial en los departamentos de Chuquisaca (donde se encuentra la planta de procesamiento), Cochabamba, Potosí y Tarija.

66. Para consultar los datos, véase MDPEP (2016), y para una breve reseña de los inicios del proyecto, véase Villarroel-Böhrt (2014).

67. Según datos del Banco Mundial (2018), las exportaciones de productos de alta tecnología (como porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados) cayeron significativamente, de 40% en 2000 a 4.5% en 2016. Los principales productos con alto contenido tecnológico, cuyo peso ha disminuido en el total de manufacturas exportadas (o que desaparecieron definitivamente), son, entre otros, materiales radioactivos y asociados, maquinaria y partes de plantas eléctricas y generación de energía, partes y accesorios de telecomunicaciones, equipamiento aeronáutico e instrumentos de medición y control.

hasta 2014. Este autor hace notar también que Bolivia tiene actualmente el nivel más bajo de la región en exportaciones manufactureras con contenido tecnológico, y es el segundo país (después de Ecuador) en términos de exportaciones de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

A principios del milenio, la situación era distinta. Tal como señalan Gray-Molina y Wanderley (2007), Bolivia atravesó por un proceso dinámico de diversificación en el período 2002-2005, en donde las manufacturas de madera, productos de cuero, joyería y textiles lograron penetrar nichos en mercados internacionales. Aquí, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) desempeñó un papel importante en 2002 con Estados Unidos, que ofrecía dichas preferencias para la expansión productiva en Bolivia como forma de compensación y apoyo a cambio de la lucha contra la producción de cultivos de coca. Lamentablemente, como resalta Muriel (2018), la conclusión de la ATPDEA en 2008 condujo a una caída en las exportaciones de los productos manufacturados. Toda esta experiencia fue muy útil como señal, ya que, a pesar de los beneficios arancelarios, las manufacturas bolivianas probaron tener la suficiente calidad como para ingresar a un mercado exigente como el estadounidense. La teoría tradicional sobre economía internacional permite explicar también parte de estos repuntes temporales de las exportaciones manufactureras.

Complementando el modelo ricardiano, cuando se incorporan al análisis los salarios relativos de trabajadores en los países (lo que en teoría refleja las diferencias de productividad relativa), se encuentra que la ventaja competitiva de una industria depende no solo de su productividad en relación con la industria extranjera, sino también de la tasa salarial respecto a la tasa extranjera (Krugman y otros, 2012). Debido a una menor productividad total en los países subdesarrollados, estos pueden pagar salarios menores y, así, tener costos reducidos en la producción de algunos bienes manufactureros. De este modo, dado que su desventaja en productividad es todavía mayor en otras ramas de actividad, dichos salarios son lo suficientemente bajos como para brindarles una ventaja comparativa temporal en la producción de esos bienes manufactureros, lo que explicaría ciertos

episodios de exportaciones de productos no primarios de algunos países subdesarrollados como Bolivia.

El *shock* externo positivo de precios de materias primas se empezó a revertir a partir de 2015 (Gráfico 4), pero la inercia de reprimarización de la economía seguramente continuará por varios años más. Lo que es imposible predecir es cómo las exportaciones manufactureras evolucionarán o se adaptarán a este nuevo entorno.

Características de la matriz energética

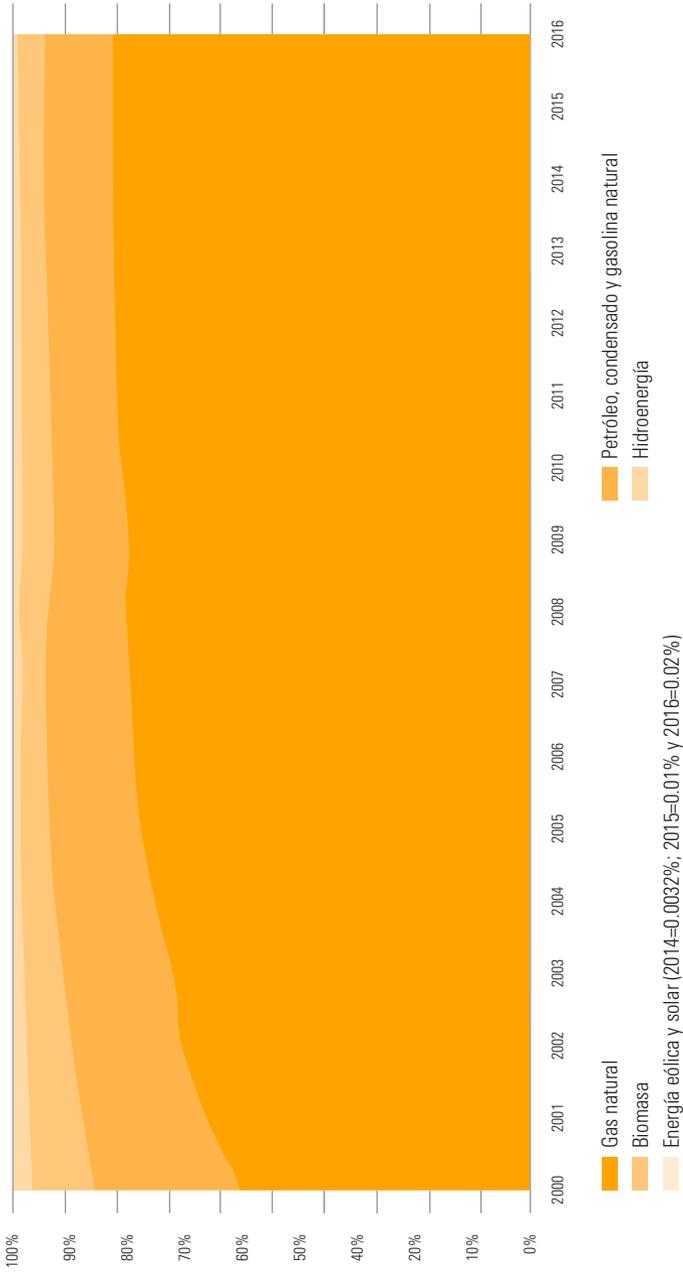
El gas no solo es el producto de exportación más importante, sino que representa también la principal fuente de generación de energía a nivel interno. En 2016 la producción de energía primaria en Bolivia estuvo compuesta por seis energéticos:⁶⁸ i) gas natural (81.02%); ii) petróleo, condensado y gasolina natural (13.15%); iii) biomasa (5.14%); iv) hidroenergía (0.68%), y v) energías eólica y solar (0.02%). Estas últimas empezaron a producirse apenas en 2014.

Bolivia ha tenido una de las matrices energéticas de mayor crecimiento en la región entre 2000 y 2014. A pesar de ello, el país se encuentra en el grupo de pequeños productores de energía, ya que aporta tan solo 2.9% al conjunto de la producción primaria regional (Guzmán y Molina, 2017).

Como se puede apreciar en la Gráfica 5, la proporción de gas natural subió de manera considerable, de 56.7% en 2000 a 79.6% en 2010, manteniéndose en alrededor de 80% a partir de este último año. Este ascenso fue desplazando paulatinamente los renglones hidroenergía, biomasa, petróleo, condensado y gasolina natural, que a principios del milenio representaban 2.9%, 12.8% y 27.6%, respectivamente. Las energías eólica y solar son imperceptibles en la

68. Datos del Ministerio de Hidrocarburos (2017a).

Gráfica 5. Proporción de la producción de energía primaria por tipo de combustible, 2000-2016



Fuentes: Hasta 2014, Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2015); luego, Ministerio de Hidrocarburos (2016; 2017a).

gráfica debido a su insignificante aporte.⁶⁹ Más adelante se verá cómo el actual gobierno tiene planes bastante ambiciosos para cambiar la matriz energética e, incluso, exportar los excedentes.

En cuanto al consumo de energía, el *diesel oil* se constituyó en el de mayor importancia en 2016 (24.0%), seguido por el gas natural (22.6%), las gasolinas (18.2%), la biomasa (14.3%), la electricidad (10.4%), el gas licuado de petróleo (7.0%) y otros derivados (3.5%). Un análisis por sector económico permite advertir algunos cambios significativos en el período 2000-2014. La participación del sector de transporte se fue incrementado gradualmente, pasando de 33.7% a 42.8% (más adelante se verá que esto trae consecuencias ambientales). El sector industrial es el segundo de mayor consumo, pero presentó una disminución en su participación, de 30.7% a 25.9%. En tercer lugar se encuentra el sector residencial, cuya participación, al igual que en el sector industrial, bajó de 22.4% a 17.2%. Con respecto a los sectores comercial y agropecuario, pesca y minería, la participación pasó de 2.7% a 3.1% y de 10.4% a 11%, respectivamente (Ministerio de Hidrocarburos, 2017b).

La capacidad de cubrir la demanda interna total con producción nacional (autarquía) es muy alta (aproximadamente 87%), pero Bolivia todavía importa derivados de hidrocarburos líquidos (*diesel oil*, gasolina, etc.) principalmente para el transporte local. Estos productos se venden internamente a un precio subsidiado, menor que el internacional. Según la base de datos de la Agencia Internacional de Energía (2018),⁷⁰ Bolivia ocupa el segundo lugar en la región en subsidios a los combustibles fósiles, después de Venezuela. Obviamente, los valores han ido cambiando con los descensos en los precios del petróleo, pero entre 2015 y 2017, por ejemplo, Venezuela destinó 8.3% y 7.7% (como porcentaje del PIB), contra 4.0% y 2.3%, respectivamente, en el caso de Bolivia.

69. Existe también la intención de desarrollar energía nuclear a través de un acuerdo de cooperación con Rusia. Hasta ahora se ha emitido alguna normativa y se ha creado la Agencia Boliviana de Energía Nuclear, así como el Centro de Investigaciones y Aplicaciones Nucleares.

70. Véase <https://www.iea.org/media/publications/weo/Subsidies%202015-2017.xlsx>

La energía eléctrica para consumo domiciliario en familias de bajos ingresos está también subsidiada desde 2006 con lo que se conoce como tarifa dignidad. Entre 2006 y 2016, esta benefició en promedio a un millón de familias, con un monto compensado acumulado (ahorro) de cerca de 100 millones de dólares (Ministerio de Hidrocarburos, 2016). Todo esto coadyuvó a que mejore la pobreza energética⁷¹ en Bolivia. Aunque no existen estudios con indicadores específicos, el hecho de que la tarifa dignidad otorgue un descuento de 25% de la tarifa a los consumidores domiciliarios que consumen hasta 70 kWh/mes en el Sistema Interconectado Nacional (mayormente urbano) y hasta 30 kWh/mes en los Sistemas Aislados (rurales) implica mayores facilidades para el uso de energía en los hogares. Además, la cobertura del servicio de energía eléctrica se incrementó considerablemente en los últimos años, llegando en 2016 a 93% a nivel nacional y a 79.1% en el área rural (Banco Mundial, 2018). Según un estudio de Galoppo y Carlo (2017), este acceso a la energía eléctrica propició importantes mejoras en indicadores socioeconómicos, ya que se verificó un efecto causal de la electrificación sobre la disminución de la pobreza (aunque de menor magnitud que el efecto de incremento del ingreso), y también incidió positivamente en la disminución de la desigualdad (aunque no de forma absoluta).

Impactos ambientales

A medida que la matriz energética se fue concentrando en gas natural, su quema generó inevitablemente más dióxido de carbono (CO₂). Sin embargo, debido al todavía reducido tamaño de la economía, Bolivia está aún entre los países de la región que menos emisiones tienen, con cerca de 2 tn/hab, equiparable a las de Perú,

71. Se entiende que un hogar se encuentra en pobreza energética cuando las personas que lo habitan no satisfacen las necesidades de energía absolutas, las cuales se relacionan con una serie de satisfactores y bienes económicos considerados esenciales en un lugar y tiempo determinados, de acuerdo con las convenciones sociales y culturales (García, 2014).

Uruguay y Colombia; todavía por debajo de las aproximadamente 2.7 tn/hab que presentan Brasil y Ecuador, y muy por debajo de las 4.7 tn/hab que emiten Argentina y Chile (Banco Mundial, 2018). En general, el sector hidrocarburífero está altamente regulado en lo que a gestión ambiental se refiere, y las empresas transnacionales que operan en Bolivia tienen sus propios protocolos al respecto. Lo que no está claro es la capacidad institucional del ente regulador para hacer cumplir la norma, a pesar de que se trata solo de unas cuantas empresas.

Otros desafíos identificados por Castro (2014b) son el socioambiental, debido al traslape entre yacimientos de explotación y áreas protegidas o territorios indígenas, y la necesidad de un diagnóstico preciso de los pasivos ambientales acumulados a lo largo de los años.

En el ámbito de los combustibles líquidos, la creciente importancia del transporte en el consumo (42.8%, como se vio en el subtítulo anterior) trajo consecuencias ambientales. Dado que este consumo está íntimamente relacionado con el fuerte crecimiento del parque automotor en las grandes ciudades, la consecuencia directa, como bien señalan Guzmán y Molina (2017), fue el deterioro de la calidad del aire, que se constituye en el principal problema ambiental del país. Consultando estadísticas del Banco Mundial (2018), se puede verificar que la contaminación del aire por PM_{2.5}⁷² (exposición media anual) ubica al país en el tercer lugar de la región (junto a Chile), con 22 microgramos por metro cúbico, por debajo de Perú y Paraguay. Una de las medidas adoptadas ha sido la de promover la conversión de vehículos a gas natural vehicular (GNV). Hasta 2005 la reconversión era efectuada de forma privada, pero desde 2006 el gobierno intervino a través de la Entidad Ejecutora de Conversión a Gas Natural Vehicular. En total, en lo que va del nuevo milenio (hasta 2017) se han reconvertido más de 376,477 vehículos (Ministerio de Hidrocarburos, 2017a), pero todavía no existen estudios que hayan cuantificado el efecto de esta reconversión en términos de reducción del impacto ambiental.

72. La abreviación se refiere a Material Particulado de 2.5 micrómetros o menos, típicamente compuesto por polvo, hollín, suciedades, humo, gotas de líquidos, etc.

En el caso del sector minero, la diferencia entre empresas grandes, medianas, chicas y cooperativas cobra mucha relevancia a la hora de evaluar el impacto ambiental. Las empresas medianas y de gran tamaño, muchas de ellas también transnacionales, se encuentran fuertemente reguladas y son el foco de atención de las autoridades sectoriales, pero son igualmente las que tienden a mostrar un mayor compromiso con el tema ambiental e invierten recursos en su mitigación. El problema está en el resto de las empresas chicas y cooperativas (incluidas aquellas informales de carácter artesanal), que llegan a ser particularmente contaminantes debido a la antigüedad de las minas y su tamaño, el deficiente o inexistente tratamiento de residuos líquidos (colas) y la contaminación por mercurio, especialmente en explotaciones de oro (Sánchez-Triana y otros, 2006). Según el trabajo efectuado por Taucer (2014), dichas cooperativas y empresas mineras chicas llegan a obtener la licencia ambiental, pero se desconoce si aplican o no sus compromisos de remediación,⁷³ ya que no existe información sobre el cumplimiento debido a la baja capacidad institucional para efectuar un seguimiento adecuado. También se presenta el problema del traslape de ciertas actividades mineras de pequeña escala con algunas áreas protegidas, dañando ecosistemas de importancia para la conservación.

Para completar el eslabón primario, resta analizar la actividad agropecuaria. La indiscriminada ampliación de la frontera agrícola en los últimos años ha generado importantes efectos ambientales. La agricultura tradicional campesina, que no ha modificado en mucho sus prácticas y métodos de explotación del suelo y cuerpos de agua, mantiene su tendencia al uso extensivo de la tierra, acelerando la deforestación para habilitar tierras de cosecha y pastoreo en áreas que no siempre son aptas para esta actividad. Según datos recolectados por Hansen y otros (2013), en el período 2000-2012 Bolivia se ubicó entre los 12 países con mayor deforestación, perdiendo 29,867 km² de bosques. Por su parte, la agricultura comercial moderna del oriente

73. Los compromisos son asumidos en el Plan de Prevención y Mitigación (PPM) y el Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental (PASA).

del país, más mecanizada e intensiva en monocultivos (soya, sorgo, girasol, caña de azúcar, arroz, etc.), también contribuyó a la deforestación, pero presenta problemas adicionales, como el incremento de la producción de soya transgénica (99% de la soya producida en el país), que ha demandado la utilización masiva de herbicidas como el glifosato. Los esfuerzos por controlar el empleo e ingreso de este producto, junto con otros pesticidas, fungicidas, etcétera, han sido insuficientes frente a la magnitud del problema, ya que el uso de tales químicos (muchos de los cuales están prohibidos en otros países) se ha masificado y generalizado incluso entre los pequeños y medianos productores, que aprovechan la baja e ineficiente regulación al respecto (Castro, 2014a; Zeballos, 2014). Todo esto hace que se desconozca la verdadera magnitud del impacto del sector agropecuario sobre el medio ambiente, aunque se deduce que es significativa.

En cuanto a la industria manufacturera, la información es particularmente escasa. Las ramas de actividad que generan mayor contaminación atmosférica son las industrias de ladrillos, las fundiciones de metales, las fábricas de cemento y las refinerías de petróleo, mientras que la contaminación por aguas residuales se da principalmente en curtidurías y empresas de calzado, fábricas de baterías, plantas de jabón y detergente, cervecerías y destilerías, ingenios azucareros, productoras de aceites vegetales e industrias alimenticias y textileras, ya que solo unas pocas hacen tratamiento previo y cumplen a cabalidad con los estándares de descargas industriales (Escobari y otros, 2004; Sánchez-Triana y otros, 2006).

Políticas actuales para la transformación productiva

Siendo consistente con su visión de mayor protagonismo del Estado en la economía, el actual gobierno boliviano está impulsando varios proyectos de industrialización, mayormente en las denominadas industrias pesadas (petroquímica, hidroeléctrica, termoelectrica y recursos evaporíticos de litio). La apuesta es que estas iniciativas

generen externalidades positivas de arrastre sobre otros sectores de la economía. También se han creado decenas de empresas públicas, no solo en sectores estratégicos de recursos naturales, como hidrocarburos, minería, telecomunicaciones, transporte u otros, sino en prácticamente todas las ramas de actividad (alimentos, cartón, papel, textiles, cemento, seguros, etc.). Sin embargo, la lógica de intervención en la mayoría de estos casos ha obedecido más a intereses de autoabastecimiento del Estado, así como ruptura de oligopolios privados e incluso políticos. La excepción son algunas empresas agroindustriales creadas con objeto de activar la economía de ciertas regiones.⁷⁴ Por esta razón, la presente sección se centra en las inversiones para promover la industria pesada.

Tal como se mencionó anteriormente, el actual gobierno tiene planes bastante ambiciosos de exportar energía eléctrica a la región. El Plan Eléctrico del Estado Plurinacional 2025 contempla una cartera de proyectos de diversificación que pretenden aprovechar la ubicación geográfica de Bolivia para convertirla en un centro distribuidor de energía en Sudamérica. En el país existen vastos recursos hídricos en dos cuencas de importancia, la del norte (o Amazonas) y la del sur (o del Plata). Actualmente existen proyectos en diferentes fases de desarrollo con inversiones esperadas por 26,359 millones de dólares. Aparte de dos termoeléctricas de gran tamaño (del Sur y Warnes), están proyectadas hidroeléctricas en Río Madera, Cachuela Esperanza, El Bala, Rositas, Sistema Río Grande, Carrizal y Cambarí, al tiempo que se encuentran en ejecución los proyectos hidroeléctricos Misicuni, San José y Miguillas. La expectativa es que estos proyectos puedan ofertar aproximadamente 8,000 MW a Brasil y 1,000 MW a Argentina en 2025, y que la generación hidroeléctrica ese año llegue a representar 74% de la matriz. Además, hay proyectos de energías alternativas, como la geotérmica (Laguna Colorada), de biomasa (Riberalta y Cobija), eólica (San Julián, El Dorado, Warnes, en Santa Cruz) y solar (Riberalta y Guayaramerin, en Beni, Yunchara, Uyuni

⁷⁴. Por ejemplo, los ingenios azucareros en San Buenaventura y Bermejo, o el complejo agroindustrial de Buena Vista, que producirá café.

Colcha-K).⁷⁵ De hacerse realidad, estos proyectos tendrían efectivamente un impacto en la matriz energética. No obstante, de ahí a la exportación habría todavía un largo trecho por recorrer.

Por su parte, la industria petroquímica pretende darles mayor valor agregado a los recursos hidrocarbúricos. Todo el complejo está pensado en cinco polos de desarrollo en diferentes regiones del país, con una inversión estimada en 4,313 millones de dólares hasta 2025. El punto de partida se dio con la instalación de dos plantas separadoras de líquidos, la primera en Río Grande (Santa Cruz), que está en operación desde 2013 y demandó una inversión de 175.6 millones de dólares, y la segunda en Gran Chaco (Tarija), que entró en funcionamiento en 2015 y requirió 172.2 millones de dólares de inversión. Estas plantas producirán gas licuado de petróleo (GLP), gasolinas, etano, propano, butano e iso-pentano, insumos esenciales para el resto de las plantas petroquímicas. La producción local de GLP ya ha permitido sustituir importaciones, e incluso se han efectuado las primeras exportaciones (aunque modestas). En 2016 inició actividades la planta de gas natural licuado (GNL), también en Río Grande, con 1.9 millones de dólares ejecutados, y en 2017 se inauguró la planta de amoníaco y urea en Bulobulo (Cochabamba), la cual ha requerido hasta ahora 87.9 millones de dólares y se constituye en la primera planta petroquímica del país. Tanto el amoníaco como la urea se obtienen del procesamiento del metano (proveniente de la planta separadora de líquidos) y tienen múltiples usos, entre los que sobresale la elaboración de fertilizantes para la mejora del rendimiento agrícola.

Por último, en 2018 empezó a operar la planta de tuberías y accesorios para redes de gas natural y películas de polietileno en El Alto (La Paz), con un costo de 1.1 millones de dólares, iniciando así la industria de transformación de plásticos. A todo esto deberían sumarse a futuro un complejo de etileno-polietileno y una planta de propileno-polipropileno en Gran Chaco (Tarija), una planta de gas-a-líquidos o GTL y un complejo petroquímico de metanol (Santa Cruz), una planta de nitrato de amonio (Cochabamba) y una planta

⁷⁵. Toda esta información proviene del Ministerio de Hidrocarburos (2016).

productora de kits de petrocasas (Oruro), además de otras iniciativas, como las plantas de policloruro de vinilo (PVC), óxido de etileno (glicoles), poliestireno y aromáticos (Ministerio de Hidrocarburos, 2013, 2018). Si todas estas obras entran en funcionamiento, es indudable que permitirán abastecer de insumos importantes al mercado local. Pero siempre está la sombra de los cuantiosos volúmenes de hidrocarburos que se requerirán justo ahora, cuando a nivel nacional se ha desatado una complicada polémica sobre las verdaderas reservas probadas de los mismos.

En el campo minero existen también algunas iniciativas estatales de industrialización. Una de ellas es la rehabilitación del complejo metalúrgico de Karachipampa (Potosí) para la fundición de lingotes de plomo y plata. Empezó a funcionar desde 2014 (después de 30 años de paralización), aunque de manera intermitente y no plena, dados los altos costos de funcionamiento (por tratarse de tecnología antigua). Actualmente, el gobierno sigue evaluando alternativas para su viabilidad a futuro. En 2015 empezó a operar el horno Ausmelt (Oruro), en la Empresa Metalúrgica Vinto, para la producción de lingotes de estaño fino. La verdadera rentabilidad del horno podría ponerse en duda si las cotizaciones de los minerales bajan demasiado. También está el intento fallido de industrializar el hierro del Mutún, en Santa Cruz, uno de los reservorios más importantes del mundo, pero con altos contenidos de fósforo, que es difícil de remover. En ello participó el grupo empresarial Jindal, de origen indio, y ahora se está negociando un crédito proveniente de China para reactivar la iniciativa.

Pero el proyecto estrella del gobierno en el campo minero es, definitivamente, la industrialización de los metales alcalinos litio y potasio, provenientes de yacimientos evaporíticos del salar en el municipio de Uyuni (Potosí), considerados como una de las reservas más importantes del mundo. La estrategia nacional consiste en desarrollar investigación, plantas piloto y producción industrial de litio, potasio (para fertilizantes), materiales catódicos y, finalmente, baterías de iones de litio (que tienen mucha demanda a nivel mundial, especialmente para los autos eléctricos). Con una inversión estimada en alrededor de 1,000 millones de dólares, la iniciativa comenzó en 2012 con la producción de cloruro de potasio en una planta semiindustrial

y en 2013 con la producción de carbonato de litio en la planta piloto de Llipi (ambas unidades se encuentran también en Uyuni). Luego, en 2014, se inauguró la planta piloto de baterías de litio en La Palca (Potosí), y un año después inició la construcción de la de materiales catódicos, también en La Palca (Montenegro, 2017).

En diciembre de 2018 se constituyó una empresa público-privada con la alemana ACI Systems para instalar una planta de hidróxido de litio, y se tiene previsto constituir en 2019 otra empresa con el mismo consorcio alemán para fabricar materiales catódicos y baterías. Esta asociación estratégica facilitará el proceso de transmisión tecnológica e inserción a mercados internacionales; de cualquier manera, implica una generación de capacidades internas sin precedente.

Al margen de los recursos cuantiosos que demandan todas estas iniciativas gubernamentales de diversificación productiva, junto con la posibilidad de soportarlas de manera sostenible desde el erario nacional, está el tema de las capacidades científicas y tecnológicas necesarias para darles viabilidad a los emprendimientos. El desafío es superar el gran salto que supone pasar de la instalación a la puesta en marcha y posterior operación económicamente rentable de las plantas. Para esto es necesario desarrollar capacidades que van más allá de la simple adquisición de maquinaria y equipo foráneo; deben generarse también habilidades de innovación complementarias en tecnologías de producto, proceso, operación, gerenciales, etcétera,⁷⁶ más aun si la intención es comercializar los excedentes en mercados internacionales, compitiendo con países que llevan mucha ventaja en dichas formas de innovación.

El gobierno no está visualizando y presupuestando adecuadamente lo anterior, y pretende adquirir tales capacidades prácticamente de manera automática, a medida que se materialicen las inversiones. De hecho, la institucionalidad tecnológica que está detrás del funcionamiento de este tipo de complejos industriales pesados suele ser igual o más costosa que la instalación misma de las plantas. La única

76. El documento más ilustrativo sobre el tema de adquisición de capacidades tecnológicas y sobre lo que se conoce como industrialización tardía es el de Amsden (1989).

excepción sería tal vez la industrialización del litio, donde las empresas alemanas socias han manifestado su intención de compartir algunas patentes y capacitar a personal local para que esté en condiciones de implementar la nueva tecnología.

Si se logra superar esta barrera tecnológica, no cabe duda de que el avance que se conseguiría en términos de transformación y modernización del aparato productivo implicaría una reorientación de todo el sistema económico hacia una matriz de mayor valor agregado y con mejores encadenamientos. El tema del empleo también mejoraría al dinamizarse toda la economía, pero lo que no está para nada claro es cómo se lidiaría con los impactos ambientales que traería consigo toda esta industria pesada.

Comentarios finales y otras alternativas productivas con potencialidad

El repaso de toda la historia económica de Bolivia ratifica el hecho de que, desde su creación en 1825, este país ha estado fuertemente ligado a un patrón de desarrollo primario-exportador que dista mucho de ser un simple modelo de gestión o paradigma internacional. Desde muy temprano, la geografía rica en recursos naturales direccionó las inversiones hacia la explotación de materias primas demandadas en mercados externos, generando excedentes y divisas que no se invirtieron para desarrollar una matriz productiva diversificada y autosuficiente. Por el contrario, las crecientes necesidades de la población se cubrieron cada vez más con productos de importación (en la medida en que las divisas externas lo permitían), dinamizando así un sector terciario de comercio y servicios en desmedro del surgimiento y consolidación de una industria manufacturera local. Esta secuencia perversa se instauró con mucha fuerza y persiste hasta el día de hoy, pese a los distintos esfuerzos por revertirla a través de intervenciones ideológicamente liberales o nacionalistas.

Otra forma de interpretar esta preeminencia primario-exportadora es desde el punto de vista institucional. Al parecer, la colonización o, simplemente, la reproducción continua de la larga secuencia descrita en el párrafo anterior, dieron origen a instituciones informales rentistas o extractivas que perduran en el tiempo y que neutralizan las reformas institucionales formales de los gobiernos, plasmadas en leyes o normas cuyo cumplimiento se dificulta después por falta de capacidades estatales (técnicas o financieras).

Así, la interacción entre una geografía dotada de recursos naturales y malas instituciones informales de larga tradición configura en el muy largo plazo la forma desventajosa en que Bolivia se inserta al comercio exterior, tal como lo pone de relieve la vasta literatura especializada en economía internacional.

Pero la falta de capacidades no es solo estatal. La baja productividad de las empresas privadas es un claro reflejo de su falta de capacidades tecnológicas, lo que, en última instancia, les impide ganar en competitividad e ingresar a mercados de productos más sofisticados. Esta inversión subóptima en innovaciones tecnológicas puede deberse a la imposibilidad de apropiarse adecuadamente de los beneficios de las mismas (por la posibilidad de copia), efecto conocido como inapropiabilidad. La generación de estas capacidades requiere igualmente de un entorno institucional propicio y, además, depende del grado de coordinación intersectorial de los agentes, el cual no es muy elevado.

Con la mayor urbanización y el crecimiento poblacional, Bolivia enfrenta nuevos desafíos, pero también oportunidades. Para beneficiarse plenamente de la urbanización, las empresas deberán explotar la geografía económica de naturaleza secundaria, es decir, las economías de aglomeración del tipo localización, que surgen como consecuencia de ubicar cercanamente empresas de una misma rama de actividad. Por su parte, el bono demográfico acaba de empezar, y se estima que durará hasta aproximadamente 2069, potenciando así la capacidad del mercado laboral. Pero para que este bono se transforme en beneficios reales debe ir acompañado de fuertes inversiones en capital humano y de un entorno propicio, capaz de atraer inversiones productivas que asimilen a la creciente población económicamente activa.

La categorización de Bolivia como país de ingreso medio-bajo en 2009 implica una mayor capacidad adquisitiva de la población y, por ende, un mercado local más dinámico. Pero también se corre el riesgo de caer en la trampa del ingreso medio, es decir, en una falta de capacidades de adaptación (principalmente tecnológicas) para seguir acelerando el crecimiento e igualar la productividad de países más avanzados.

Si logra concretarse la apuesta del actual gobierno de desarrollar una industria pesada estatal que sirva de plataforma para el despegue de otros sectores, el impacto en la matriz productiva será muy grande. Sin embargo, todavía es muy temprano para sacar conclusiones, ya que la consolidación de este tipo de industrias lleva años y la etapa más crítica se da al pasar de la fase de instalación y puesta en marcha a la de rentabilidad económica basada en constantes innovaciones tecnológicas. Además, no se debe perder de vista que el funcionamiento pleno de las plantas petroquímicas, termoeléctricas e hidroeléctricas acarreará mayores emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera, complicando así el impacto ambiental que hasta ahora es relativamente bajo (en comparación con otros países de la región). Lo que sin duda resulta muy prometedor es el desarrollo de la industria del litio, que actualmente está dando sus primeros pasos. En este caso, el factor clave que marca la diferencia es la alianza público-privada con empresas alemanas, lo que a futuro facilitará la transmisión de tecnología de punta al ámbito local.

Antes de concluir, conviene mencionar algunas alternativas productivas con potencialidad, normalmente fuera del conjunto de opciones que se debaten a nivel nacional. Es el caso de las especias y condimentos, cuyo ejemplo más representativo en los últimos años ha sido el del orégano. Hoy en día existen otras cadenas productivas aisladas de ají, pimienta, locoto, anís, vainilla, ajo, sal rosada de roca (equiparable a la del Himalaya) y muchas más, que bien podrían organizarse en un complejo productivo con miras a abastecer mercados gastronómicos en expansión, como el de Perú.

Otra industria con potencial es la de textiles de fibra de llama, ya que Bolivia cuenta con la mayor población de estos animales en el mundo. A la fecha persiste un problema tecnológico relativo a la

remoción de fibras gruesas (descerdado), lo que impide su aprovechamiento a escala industrial, pese a que se ha demostrado que la fibra limpia es de una calidad equiparable o superior a la de alpaca. Al igual que Perú, que ha logrado posicionarse como el mayor productor de fibra de alpaca, Bolivia podría hacer lo propio con la fibra de llama. Recientemente, el gobierno ha ingresado a esta cadena creando la empresa pública YACANA.

Por otro lado, sería bueno tomar también en cuenta el enorme potencial piscícola que está emergiendo, aunque todavía de manera muy embrionaria. La diversidad de especies es riquísima y con muchas posibilidades de expandirse a través de la cría sostenible en ambientes controlados. Los increíbles resultados que Chile ha logrado con solo una cadena –la de salmón– bien podrían reproducirse en Bolivia con otras especies.

Finalmente, está el tema de exportación de software. En los últimos años se han creado alrededor de 200 empresas dedicadas a programar subrutinas o paquetes completos para grandes compañías del exterior (representando alrededor de 50 millones de dólares en exportaciones), y estos servicios son cada vez más demandados gracias a su alta calidad. El siguiente paso sería tratar de agruparlos en conglomerados, a fin de que surjan economías de escala externas propias de la actividad.

Como se puede ver, los desafíos son grandes, pero las ventanas de oportunidad también suelen serlo. Una de ellas es el creciente desarrollo de mercados importantes en países vecinos, como Perú, Chile, Brasil y Argentina. La cercanía de Bolivia con dichos mercados puede marcar la diferencia a la hora de competir con otros países. El mercado boliviano, con cerca de 11 millones de habitantes, es ciertamente muy pequeño como para basar un modelo de desarrollo exclusivamente en la demanda interna. Pero tan solo en las regiones del norte de Chile y el sur de Perú (que no contemplan las capitales Santiago o Lima) hay un mercado adicional de más de cinco millones de personas o, lo que es lo mismo, un incremento de consumidores potenciales equivalente a 45%. La infraestructura de transportes para penetrar a estos mercados está dada, y Bolivia podría acceder a algunos nichos con productos diferenciados de buena calidad, tal como lo hacen ambos

países en la actualidad, pero en sentido contrario (es decir, exportando hacia Bolivia). Existen los acuerdos de complementación económica para lograrlo, y si hay algo que la teoría del comercio internacional ha demostrado es que recurriendo a una adecuada diferenciación de productos se pueden lograr intercambios sostenibles conforme a esquemas de competencia monopolística. Surge entonces el reto de descubrir a qué factores de diferenciación podría recurrir Bolivia para ingresar a estos mercados.

Al margen de los factores geográficos de proximidad que ya confieren una ventaja, están los factores de innovación en tecnología de producto o diseño (no de equipo o maquinaria), que algunas industrias livianas en Bolivia ya han empezado a implementar. Esto implicaría, en la lógica de Hausmann y otros (2014), diversificar la producción hacia bienes que comparten características similares a los productos que el país ya exporta actualmente, pero con algo más de sofisticación y complejidad en lo que a tecnología de producto se refiere.

Referencias

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, Vol. 91, núm. 5, pp. 1369-1401.
- (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution, *Quarterly Journal of Economics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, Vol. 117, núm. 4, pp. 1231-1294.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Central de Bolivia (2017). *Memoria Institucional 2017*. Banco Central / Estado Plurinacional de Bolivia.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018). *Encuesta de Mercado Laboral en Bolivia: Oferta 2016 - Demanda 2015-2016*. Washington.
- Banco Mundial (2009). *Reshaping Economic Geography*. World Development Report 2009. Washington.
- (2018). Base de datos abierta. Washington. Disponible en: <https://data.worldbank.org/>
- Barragán, Rossana (2002). *El Estado pactante. Gouvernement et Peuples. La Configuration de l'État et ses Frontières, Bolivie (1825-1880)* (Tesis de Doctorado). París: École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Barragán, Rossana (2011). Riqueza, industria y desarrollo: exploraciones a través de la historia. En: Wanderley, F. (2011) (coord.). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. La Paz: Plural Editores / CIDES-UMSA, pp. 57-97.
- Barragán, Rossana; Qayum, Seemin (1997) (comps.). *El siglo XIX: Bolivia y América latina*. Lima: Institut français d'études andines.
- Bolt, Jutta; Inklaar, Robert; De Jong, Harmen; Van Zanden, Jan (2018). "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development". Maddison Project Working Paper núm. 10. Maddison Project Database, versión 2018.

- Bustos, Paul S. (2011). Actividades económicas en Bolivia: un análisis de encadenamiento. *Latin American Journal of Economic Development*, Vol. 16, pp. 39-56.
- Cámara Nacional de Industrias (CNI, 1981). *Breve historia de la industria nacional*. La Paz: Gráfica Ltda.
- Campero, Fernando (1999) (dir.). *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club Bolivia.
- Castro, Mónica (2014a). La situación del medio ambiente en Bolivia. En: Castro, Mónica; Ferrufino, Rubén; Taucer, Evelyn; Zeballos, Hernán. *El estado del medio ambiente en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio / Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 13-32.
- (2014b). Medio ambiente e hidrocarburos en Bolivia. En: Castro, Mónica; Ferrufino, Rubén; Taucer, Evelyn; Zeballos, Hernán. *El estado del medio ambiente en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio / Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 109-127.
- Censo Agropecuario (2013). *Bolivia. Censo Agropecuario*. Instituto Nacional de Estadística / Estado Plurinacional de Bolivia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe*. Segunda Reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Dalence, José María (1851). *Bosquejo estadístico de Bolivia*. Chuquisaca: Imprenta de Sucre.
- Del Granado, Hugo; Gumucio, Jorge; Medinaceli, Mauricio; Mokrani, Leila (2010). *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz-Bolivia: Fundación PIEB.
- Escobari, Jorge; Caro, Viviana; Malky, Alfonso (2004). *Problemática ambiental en Bolivia* (Documento de Trabajo). La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).
- Ferrufino, Rubén (2018). La industrialización en Bolivia, 1900-2015. En: Velásquez-Castellanos, Iván, Pacheco, Napoleón (2018), *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 275-315.

- Foro Económico Mundial (2016). *Informe global de competitividad 2016-2017*. Ginebra.
- FundEmpresa (2017). *Estadísticas del Registro de Comercio de Bolivia*. Concesionaria del Registro de Comercio de Bolivia.
- Gamarra Téllez, María del Pilar (2007). *Amazonía norte de Bolivia. Economía gomera (1870-1940)*. La Paz: CIMA.
- Galoppo, Alejandro Daniel; Carlo, Juan Carlos (2017). Impacto de la electrificación rural en Bolivia. *Revista de Análisis*. Vol. 26, pp.83-102. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- García, Rigoberto (2014). *Pobreza energética en América Latina* (documento de proyecto). Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Gray Molina, George; Wanderley, Fernanda (2007). *Explaining "Pockets of Growth" in a Low-Growth Economy*, documento presentado en el seminario sobre el crecimiento boliviano, Cambridge, Massachusetts: CAF.
- Grindle, Merilee; Domingo, Pilar (2003) (comps.). *Proclaiming revolution: Bolivia in comparative perspective*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard, Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres.
- Gollin, Douglas; Jedwab, Remi; Vollrath, Dietrich (2016). Urbanization with and without industrialization. *Journal of Economic Growth*, Vol. 21, núm. 1, pp. 35-70.
- Gudynas, Eduardo (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
- Guzmán, Juan Carlos; Molina, Silvia (2017). *Discursos y realidades: Matriz energética, políticas e integración*, serie "Plataforma energética", núm. 9. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Hansen, Potapov, Moore, Hancher, Turubanova, Tyukavina y otros (2013). High-resolution global maps of 21st-century forest cover change, *Science*, Vol. 342(6160), pp. 850-853.
- Hausmann, Ricardo; Hidalgo, César A.; Bustos, Sebastián; Coscia, Michele; Simoes, Alexander; Yildirim, Muhammed A. (2014).

- The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity.* Cambridge, MA: MIT Press.
- Heckscher, Eli F. (1943). *La época mercantilista: Historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la sociedad liberal.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Herranz-Loncán, Alfonso; Peres-Cajías, José Alejandro (2016). Tracing the reversal of fortune in the Americas: Bolivian GDP per capita since the mid-nineteenth century. *Cliometrica*, Vol. 10, núm. 1, pp. 99-128.
- Instituto Nacional de Estadística – INE (2016). *Series históricas. 80 años generando estadísticas.* Estado Plurinacional de Bolivia.
- Jemio, Luis Carlos; Antelo, Eduardo (comps.) (2000). *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad.* La Paz: Universidad Católica Boliviana/CEPAL.
- Jordán, R. (2018). Minería. Paradojas del proceso de construcción del capitalismo en Bolivia. En: Velásquez-Castellanos, I. & Pacheco, N. (2018) (coord.), *Un siglo de economía en Bolivia, 1900-2015*, tomo II, pp. 221-273. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice; Melitz, Marc (2012). *Economía internacional: teoría y política.* Madrid: Pearson Educación, 9ª edición.
- Mayorga, René Antonio (2005). La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. 30 No. 59, pp. 55-92.
- Markusen, Ann (1996). Interaction between regional and industrial policies: evidence from four countries. *International Regional Science Review*, Vol. 19(1-2), pp. 49-77.
- Medinaceli, Mauricio (2018). Reseña histórica del sector hidrocarburos en Bolivia. En: Velásquez-Castellanos, I. (2018) (comp.), *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica.* Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 91-166.
- Mendieta, Pilar (2007). *Entre la alianza y la confrontación: Pablo Zárate Willka y la rebelión indígena de 1899 en Bolivia.* Lima: Universidad Nacional de San Marcos.

- Mitre, Antonio (1981). *Los patriarcas de la plata*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1986). *El monedero de los Andes*. La Paz: Hisbol.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPEP, 2016). Boletín del Exportador núm. 1, serie “Productos de la Oferta Exportable”, octubre.
- Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2015). *Balance Energético Nacional 2000-2014*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ministerio de Hidrocarburos (2016; 2017a; 2018). *Informe de Rendición Pública de Cuentas*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- (2017b). *Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Hidrocarburos*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- (2013). *Industrialización de los hidrocarburos rumbo al Bicentenario*. La Paz: Viceministerio de Industrialización, Comercialización, Transporte y Almacenaje de Hidrocarburos / Estado Plurinacional de Bolivia.
- Montenegro, Juan Carlos (2017). La industrialización del litio y potasio en Bolivia. En: *Litio*. Serie “Debate Público”, núm. 54. Fundación Jubileo, pp. 19-40.
- Morales, Juan Antonio (2018). Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos XX y XXI. En: Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- (2012). *La política económica boliviana 1982-2010*. La Paz: Plural Editores/UCB.
- Morales, Juan Antonio; Sachs, Jeffrey (1989). Bolivia’s economic crisis. En: Sachs, Jeffrey (comp.) *Developing country debt and the world economy*. University of Chicago Press, pp. 57-80.
- Muriel, Beatriz (2018). Historia de los patrones comerciales de Bolivia (1900-2015). En: Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 137-179.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Ocampo, José Antonio (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En: Altimir, Oscar; Iglesias, Enrique V.; Machinea, José Luis (comps.) *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), pp. 19-57.
- Ormachea, E. (2018). *Bolivia: Nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). 1ª edición.
- Pacheco, Mario Napoleón (2018). Deuda externa en Bolivia: los ciclos de auge en los precios de los productos de exportación y los ciclos de endeudamiento externo en el siglo XX e inicios del siglo XXI: 1900-2015. En: Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 411-466.
- Peñaloza, Luis (1981). *Nueva historia económica de Bolivia: de la prehistoria a la conquista*. La Paz: Editorial Amigos del libro, 1ª edición.
- Peñaranda, Jorge Andrés (2018). Diversificación y contenido tecnológico de las exportaciones bolivianas, extractivismo y persistencia del modelo primario exportador. *ANÁLISIS*, núm. 1/18, Fundación Friedrich Ebert Bolivia.
- Peres-Cajías, José Alejandro (2017). Bolivian Tariff Policy during the Late Nineteenth and Early Twentieth Century: High Average Tariff and Unbalanced Regional Protection. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 49, núm. 3, pp. 433-462.
- Peres-Cajías, José Alejandro y Carreras-Marín, Anna (2017). "The Bolivian Export Sector, 1870-1950", en Kuntz, S. (comp.), *The First Export Era Revisited. Reassessing its contribution to Latin American economies*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan, pp. 75-110.
- Pentland, Joseph B. (1827). *Report on Bolivia*. Londres, Public Record Office, Foreign Office Archives, Vol. 12.
- Pomeranz, Kenneth (2000). *The great divergence: Europe, China and the making of the modern world economy*. Princeton: Princeton University Press.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2005). *La economía más allá del gas*. Informe temático sobre Desarrollo Humano. La Paz.
- Rodríguez, Gustavo (1999). “Producción, mercancías y empresarios”. En: Campero, Fernando (1999) (dir.). *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club Bolivia, pp. 291-304.
- Rodrik, Dani (2003). Introduction: What do we learn from country narratives? En: Rodrik, Dani (comp.) *In Search of Prosperity. Analytic narratives on economic growth*. Princeton: Princeton University Press, pp. 1-22.
- Saad, Paulo; Miller, Tim, Holz, Mauricio; Martínez, Ciro (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid: Publicación conjunta de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2ª edición.
- Sánchez-Triana, Ernesto; Urrutia, Carolina; Mejía, Abel (2006). “Degradación ambiental”. En: Fretes-Cibils, Vicente; Giugale, Marcelo; Luff, Connie (comps.). *Bolivia: Por el bienestar de todos*. La Paz: Oficina del Banco Mundial, pp. 451-468.
- Seoane, Alfredo (2015). Hitos en la historia de la industria boliviana. Revista *Tinkasos*, Vol. 18, núm. 37, junio, pp. 65-85.
- Siddiqui, Danish Ahmed (2013). The effect of institutions on economic growth: A global analysis based on GMM dynamic panel estimation. *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 24, pp. 18-33.
- Soliz, Augusto (2018). Demografía. El crecimiento de la población de Bolivia. En: Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 581-612.
- Taucer, Evelyn (2014). Medio ambiente y minería. En: Castro, Mónica; Ferrufino, Rubén; Taucer, Evelyn; Zeballos, Hernán (2014) *El estado del medio ambiente en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio / Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 131-160.

- Toranzo, Carlos (2018). Élités económicas en los siglos XX y XXI. En: Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 469-504.
- Torres Gaytán, Ricardo (1979). *Teoría del comercio internacional*. México: Siglo XXI Editores, 8ª edición.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE (2018). Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, Vol. 28.
- (2015). Minería. Diagnósticos Sectoriales No. 3. La Paz.
- Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Velásquez-Castellanos, Iván (2018) (comp.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Working Papers*. Tomo II, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- (2018). La instrucción y la educación en la historia de Bolivia (1900-2017). En: Velásquez-Castellanos, Iván; Pacheco, Napoleón (2018) (coord.). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*. Tomo I, La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 507-579.
- Villarroel-Böhrt, Sergio (2014). El rol de las cooperativas agropecuarias en la economía plural y su potencialidad de integración vertical hacia adelante. *ANÁLISIS*, núm. 5/14, Fundación Friedrich Ebert Bolivia.
- (2016). Limitantes estructurales de la industrialización en Bolivia. *ANÁLISIS*, núm. 2/16, Fundación Friedrich Ebert Bolivia.
- Williamson, John (1990). What Washington means by policy reform. En: Williamson, John (comp.) *Latin American adjustment: How much has happened*. Washington D.C.: Institute for International Economics, pp. 90-120.
- Zeballos, Hernán. (2014). Medio ambiente y agricultura. En: Castro, Mónica; Ferrufino, Rubén; Taucer, Evelyn; Zeballos, Hernán. *El estado del medio ambiente en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio / Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 93-106.

Anexo 1

Estadísticas Económicas Promedio del Siglo XIX

Indicador	Año								
	1826	1846	1890	1895	1896	1897	1898	1899	
Población aproximada ^a (Mill.)	1.10	1.37							
Estructura PIB ^b									
● Sector Primario (%)		74.0%			75%				
○ Sector agropecuario		73.0%			69%				
○ Sector hidrocarburos		1.0%			6.0%				
○ Sector minero									
● Sector Secundario o Manufactura (%)		8.0%			7.0%				
● Sector Terciario incluida Construcción (%)		17.0%			18%				
Estructura Exportaciones ^c									
● Minería (%)	96.4%			86.3%	75.5%	68.9%	52.8%	64.3%	
○ Estaño	1.8%			12.1%	11.6%	11.0%	10.0%	18.9%	
○ Plata	94.6%			74.2%	63.9%	57.9%	42.8%	45.4%	

Indicador	Año							
	1826	1846	1890	1895	1896	1897	1898	1899
● Agropecuario (%)	2.3%			12.5%	20.6%	23.8%	39.9%	27.1%
○ Caucho				12.5%	20.6%	23.8%	39.9%	27.1%
○ Quina	2.3%							
● Manufactura (%)	0.4%							
● Otros (%)	0.8%			1.2%	3.9%	7.3%	7.3%	8.6%
Élites económicas ^d	Patriarcas de la plata, principalmente familias Aramayo, Arce, Argandoña y Pacheco. También terratenientes.							

Fuente: Elaboración con base en los documentos descritos abajo.

(a) El dato de 1826 es en realidad de 1825 y corresponde a Barragán (2002). El dato de 1846 es de Dalence (1851)

(b) Datos de Herranz-Loncan & Peres-Cajías (2016)(c) Los datos de 1826 son de Pentland (1827) y los demás de Soliz (2018)

(d) Toranzo (2018)

Anexo 2

Estadísticas Económicas Promedio del Siglo XX

Indicador	Períodos del siglo XX			
	Liberalismo (1900-1929)	Nacionalismo (1930-1951)	Capitalismo de Estado (1952-1995)	Neoliberalismo (1996-2000)
Crecimiento promedio anual PIB per cápita	1.6%	1.2%	0.4%	0.9%
Población aprox. fin de período (millones)	2.2	2.8	5.6	8.1
<ul style="list-style-type: none"> ● Urbana (%) ● Rural (%) 	22.8%	27.2%	49.5%	62.0%
	77.2%	72.8%	50.5%	38.0%
Estructura PIB ^c (promedios)				
<ul style="list-style-type: none"> ● Sector Primario (%) ○ Sector agropecuario ○ Sector hidrocarburos ○ Sector minero ● Sector Secundario o Manufactura (%) ● Sector Terciario (%) 	68.0%	55.5%	36.8%	24.6%
	56.0%	39.5%	23.4%	16.6%
			2.8%	3.1%
	12.0%	16.0%	10.6%	5.0%
	8.0%	10.0%	13.8%	18.2%
	24.0%	34.5%	49.3%	57.1%
Estructura Exportaciones ^d (promedios)				
<ul style="list-style-type: none"> ● Minerales (%) ○ Estanto 	84.5%	95.2%	82.8%	36.2%
	61.4%	73.2%	44.5%	10.2%

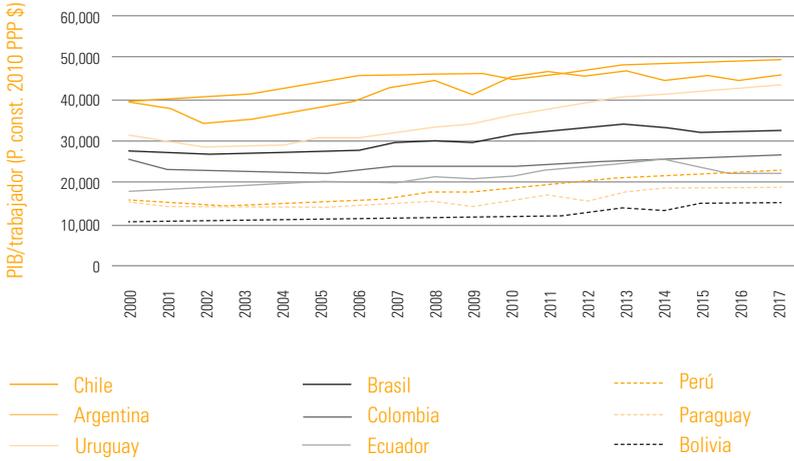
Indicador	Períodos del siglo XX			
	Liberalismo (1900-1929)	Nacionalismo (1930-1951)	Capitalismo de Estado (1952-1985)	Neoliberalismo (1986-2000)
○ Plata	10.0%	6.0%	5.1%	5.2%
○ Otros	13.1%	16.0%	33.2%	20.8%
● Hidrocarburos (%)			10.9%	21.1%
● Agropecuarios (%)	14.4%	4.4%	4.8%	27.0%
○ Caucho	12.5%	2.1%	0.3%	
○ Soya			0.6%	11.2%
○ Otros	1.9%	2.3%	3.9%	15.8%
● Manufacturas (%)	0.6%	0.3%	1.4%	15.2%
Saldo comercial (acumulado)	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo
Élites económicas	Barones del estaño y del caucho, junto a terratenientes e inmigrantes extranjeros en industria y comercio	Resabios de barones del estaño junto a terratenientes e inmigrantes extranjeros en industria y comercio	Emergencia de sectores populares en comercio informal y burguesías agropecuarias y de servicios en el oriente del país	Emergencia de minería mediana y consolidación de burguesías agropecuarias y de servicios en oriente

Fuente: Elaboración con base en los documentos descritos abajo

- (a) Estimaciones basadas en datos de Herranz-Loncan y Peres-Cajías (2016) con ajustes de población de censos disponibles en Soliz (2018)
- (b) Estimaciones basadas en Soliz (2018)
- (c) Estimaciones basadas en datos de Herranz-Loncan y Peres-Cajías (2016) y para los dos últimos periodos INE (2016). El sector terciario incluye construcción
- (d) Estimaciones basadas en Murriel (2018), Peres-Cajías y Carreras-Marin (2017), Pacheco (2018), Banco Mundial (2018) e INE (2016)
- (e) Con base en Toranzo (2018)

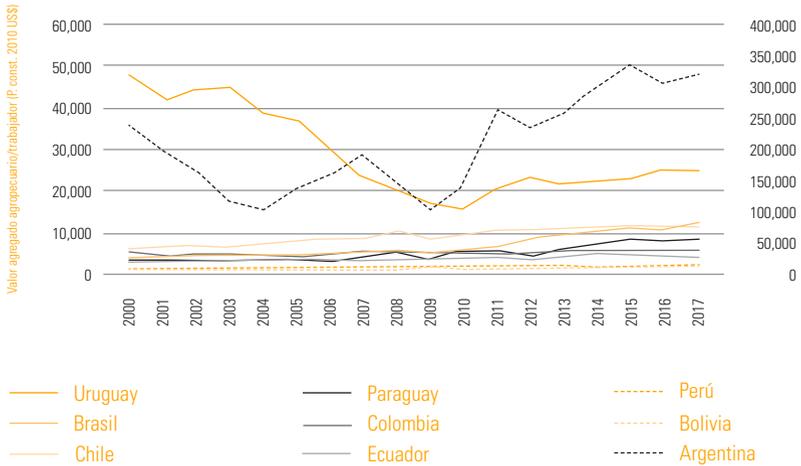
Anexo 3

Gráfico 1. Productividad Total



Fuente: Banco Mundial (2018)

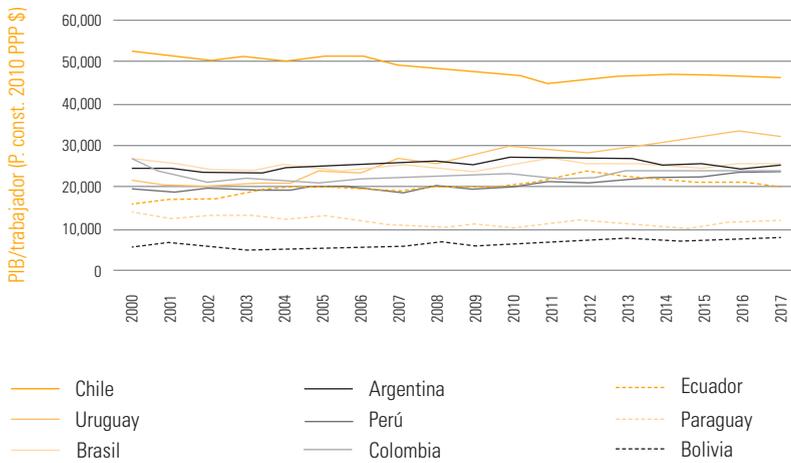
Gráfico 2. Productividad Sector Agropecuario



Fuente: Banco Mundial (2018)

BOLIVIA

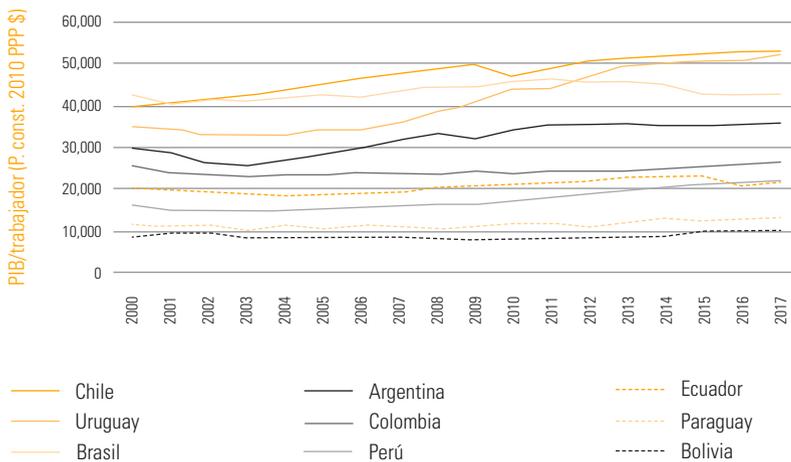
Gráfico 3. Productividad Industrias*



Fuente: Banco Mundial (2018)

(*). Incluye manufactura, construcción, explotación de minas y canteras y servicios públicos (electricidad, gas y agua).

Gráfico 4. Productividad Servicios



Fuente: Banco Mundial (2018)

CAPÍTULO III

Colombia

JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Introducción

El aparato productivo colombiano se ha vuelto más frágil y dependiente de las fluctuaciones de los mercados internacionales, y la llamada “enfermedad holandesa” continúa haciendo daño. Junto con la revaluación de la tasa de cambio se presentó un auge de las importaciones y un debilitamiento del aparato industrial y agrícola. Y, a pesar de las evidencias, todavía no se están tomando medidas correctivas por dos razones. Primero, porque no se ha aceptado este diagnóstico, y aún se siguen negando los síntomas de la enfermedad holandesa. Y, segundo, porque las alternativas que permitirían modificar la situación actual, como el impulso al mercado interno y la reducción de la desigualdad, van en contra de intereses políticos y económicos que tienen mucho poder de decisión. La modernización del campo, que se desprendería

directamente de los acuerdos de paz firmados por el gobierno con la guerrilla de las FARC, enfrenta numerosos obstáculos, y el nuevo gobierno se resiste a apoyar de manera clara lo pactado en La Habana. El catastro multipropósito, que es una herramienta central para definir los derechos de propiedad en el campo, avanza muy lentamente.

En la primera parte del ensayo se explica la evolución de los tres sectores que se incluyen en el equilibrio económico general: externo, privado y público. La segunda parte examina la dinámica de la producción, la composición del PIB y los cambios en el empleo. Y, finalmente, en la tercera parte se hace una reflexión sobre la pobreza y la desigualdad en Colombia.

El equilibrio económico general

Breve mención de los antecedentes

Desde mediados del siglo XIX, la producción de oro fue fundamental, pero se tenía clara la necesidad de estimular la dinámica exportadora. De los excedentes del oro surgió la acumulación de capital que permitió incentivar el comercio, la banca y la industria nacional. Durante todo ese siglo, el mercado interno también era muy débil, aunque se dieron los primeros pasos hacia la modernización de la agricultura. Por ejemplo, se abolieron el mayorazgo y el régimen de manos muertas (bienes no transables al servicio del bien común) en poder de la Iglesia, así como los ejidos y las propiedades comunitarias de los indígenas. Poco a poco se fueron desmontando las instituciones propias del absolutismo español, que eran un obstáculo para el desarrollo del comercio y los negocios (Greco, 2002). A mediados del siglo, 75% de las tierras eran baldías; se trataba de “espacios vacíos”. Por aquellos días, la preocupación por distribuir la tierra no era un problema fundamental, como llegó a serlo después. Había cierta claridad en que la consolidación del mercado interno se relacionaba con la expansión exportadora. Entre 1802 y 1850, el panorama era crítico, y la caída de las exportaciones per cápita llegó a 42%. La situación se modificó entre 1850 y 1882,

cuando aumentaron las exportaciones, sobre todo de café y metales preciosos. También crecieron las ventas al exterior de quina, algodón, añil, sombreros de paja y tabaco (sobre todo a partir de mediados del siglo XIX). En 1890, el café y los metales preciosos representaban la mitad de las exportaciones y, en 1899, su participación llegó a ser de 90%. De todas maneras, estos avances fueron débiles (Ocampo, 1979), ya que la dinámica exportadora únicamente se consolidaría en el siglo XX (Bejarano, 1988), en cuya primera mitad se avanzó poco en la distribución de la tierra, aunque se hicieron esfuerzos por modernizar la agricultura. La crisis derivada de la concentración de la tierra se manifestó sobre todo en la segunda mitad del siglo XX.

Grandes tendencias observadas desde 1960

La estructura de la economía colombiana entre 1960 y 2016 tiene dos grandes momentos. El primero, caracterizado por la búsqueda de la sustitución de importaciones, va desde 1960 hasta mediados de los ochenta. Durante esos años, especialmente a partir del gobierno de Lleras (1966-1970), se buscó aplicar los principios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en lo concerniente a la producción de bienes de consumo durables. En ese período, las ideas de Prebisch (1950) alimentaron la política económica fundada en la reducción de las importaciones y el aumento de las exportaciones. Este proceso se refleja, entre otros hechos, en una modificación del estatuto cambiario (Ley 444 de 1967). Para Lleras era claro que la sustitución de importaciones tenía que estar acompañada de un control de la tasa de cambio. En su perspectiva, el estímulo a la industria exigía un manejo discrecional de la política cambiaria.

Según los autores de la CEPAL, la intervención estatal es fundamental para lograr el cambio en el modelo de desarrollo económico. Siguiendo la lógica de Nicolás Kaldor, por aquellos días se le dio mucha relevancia al desarrollo de la industria. Y se suponía que la solidez de la economía estaba directamente ligada a la consolidación de los procesos industriales. En este contexto era fundamental la integración regional. Se fortaleció el Grupo Andino, buscando que los

intercambios comerciales favorecieran el desarrollo de sus países integrantes y, además, que contribuyeran a la ampliación de los diferentes mercados internos.

La situación se modificó de manera sustantiva desde mediados de los ochenta, cuando se abandonó la preocupación por la sustitución de importaciones. El cambio de enfoque fue significativo. La liberación comercial comenzó a abrirse camino y se impuso con fuerza a comienzos de los noventa, cuando se presentó una doble liberación: comercial y cambiaria. Desde finales de los ochenta, se discutió mucho la secuencia que debería existir entre las dos modalidades de liberación. Había un cierto consenso en el mundo académico (Cárdenas y Garay, 1993) en el sentido de que la liberación comercial debería preceder a la liberación cambiaria. Esta lógica, se decía, permitiría una transición más suave. El gobierno de Gaviria (1990-1994) no siguió estas recomendaciones; de manera abrupta hizo la liberación cambiaria, que antepuso a la liberación comercial. Esta secuencia, que fue en la dirección contraria a la recomendada, tuvo un impacto negativo en la estructura productiva, agrícola e industrial. Con la apertura, el país se llenó de dólares, y la revaluación estuvo acompañada de una entrada masiva de capitales. Con la reforma constitucional de 1991 se le dio autonomía al Banco de la República, al que se le fijó como meta principal el control de la inflación. En este contexto, la entrada masiva de capitales y la revaluación favorecían tal encomienda.¹

Entre 1990 y 1994, el saldo de la balanza comercial pasó de un superávit de 5.5% del PIB a un déficit de -5.5%, así que la apertura se reflejó en una pérdida notable de competitividad. El daño estructural que se le hizo a la economía nacional no se ha reparado.

1. Esta frase de Ocampo muestra bien los incentivos que tenía el Banco de la República: “El sesgo revaluacionista del Banco se hizo evidente a fines de 1991 y, nuevamente, cuando se revaluó la banda cambiaria de 1994. Por el contrario, cuando la presión del mercado empujó a la devaluación del peso en 1998-1999, el Banco prefirió elevar drásticamente las tasas de interés para defender la banda y solo ajustó esta en forma tardía. Los costos de esta decisión fueron considerables. En efecto, dado el fuerte aumento de crédito interno, entre 1991 y 1997, el alza de las tasas de interés generó un deterioro patrimonial y un efecto recesivo sobre el sector privado no financiero, en magnitudes que el país no conocía” (Ocampo, 2004, p. 34).

La liberación desordenada de la tasa de cambio llevó a una entrada masiva de dólares, lo que generó volatilidad y distorsionó la dinámica de la economía real.

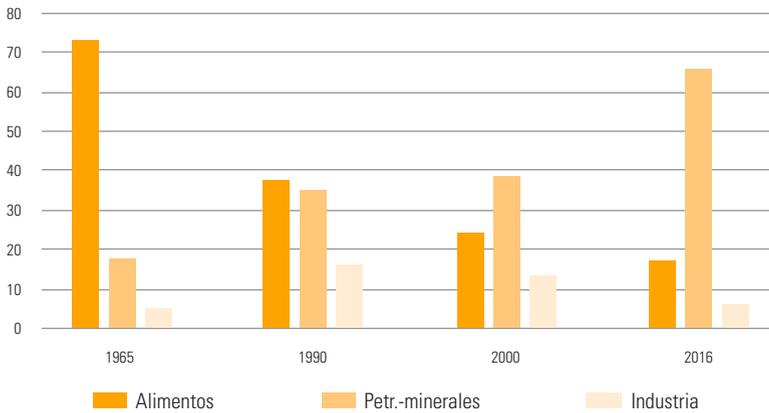
El cambio en la estructura de las exportaciones ha sido significativo. La Gráfica 1 ilustra bien lo sucedido en años relevantes desde la década de los sesenta. En 1965, cuando apenas comenzaba el modelo de sustitución de importaciones, 73.4% de las exportaciones correspondía a alimentos (café, flores, banano...), y la participación de petróleo y minerales era de 17.7%. La industria, que apenas representaba 4.2%, llegó a su punto más alto en 1990, con 16.4%. Esta evolución de la manufactura fue el resultado positivo de las políticas diseñadas por la CEPAL, de estímulo a la industria y de sustitución de importaciones. Recientemente, en 2016, el peso de la industria se redujo a 6.2%, y el petróleo y los hidrocarburos subieron a 66.3%. Este rubro y el de alimentos suman 82.3% (Universidad de Harvard, 2017). Sin duda, es notoria la reprimarización de la actividad económica. Estos resultados se alejan de los sueños cepalinos de los años cincuenta y sesenta. Los pensadores de la CEPAL, como Prebisch (1950)² imaginaban que América Latina se podía industrializar. En la línea de Kaldor (1957), la CEPAL consideraba que la industrialización es el pilar sólido de la actividad económica, ya que la primarización de las economías crea volatilidad, de modo que no es el camino adecuado para el desarrollo.

Para captar el efecto perverso de la apertura, el período 1960-2016 se ha dividido en dos subperíodos: de 1960 a 1990 y de 1991 a 2016. En el Cuadro 1 se puede ver el efecto perverso que tuvo la apertura en los noventa, la cual todavía no se corrige. La dinámica de la economía fue mejor durante el primer subperíodo (1960-1990). En estos años, la tasa de crecimiento del PIB fue de 4.48% (promedio anual). En el segundo período fue de 3.35%, en tanto que el déficit en la balanza en la cuenta comercial llegó a -3.33% del PIB. En el segundo subperíodo (1991-2016), las tasas de crecimiento del consumo y de la inversión

2. Lleras (1967, 1987) y Espinosa (2013) fueron entusiastas impulsores del pensamiento cepalino en Colombia. Sobre el pensamiento de Lleras, véase, además, la compilación que hizo el Banco de la República (1987) para celebrar los 20 años de la expedición del decreto 444 de 1967, sobre el estatuto cambiario.

fueron inferiores a las del primer subperíodo. Claramente, a partir de los noventa, la apertura fue “hacia adentro”, en contra de todos los anuncios que había hecho el gobierno, que publicitó la apertura con el argumento de que iba a potenciar las exportaciones del país.

Gráfica 1. Participación porcentual en el total de las exportaciones (%), 1965, 1990, 2000 y 2016



Fuente: Center for International Development, Universidad de Harvard (2017).

Cuadro 1. Algunos indicadores macro. Comparación entre los periodos 1960-1990, 1991-2016 y 1960-2016

	y %	x %	m %	Ca %	i %	c %
1960-1990	4.48	4.65	3.77	0.51	4.49	4.03
1991-2016	3.35	1.60	4.68	-3.33	3.96	3.28
1960-2016	3.95	3.32	4.05	-1.08	4.08	3,70

y = tasa de crecimiento del ingreso (PIB), promedio anual
 x = tasa de crecimiento de las exportaciones, promedio anual
 m = tasa de crecimiento de las importaciones, promedio anual
 Ca = balance en la cuenta comercial como porcentaje del PIB
 i = tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo, promedio anual
 c = tasa de crecimiento del consumo, promedio anual

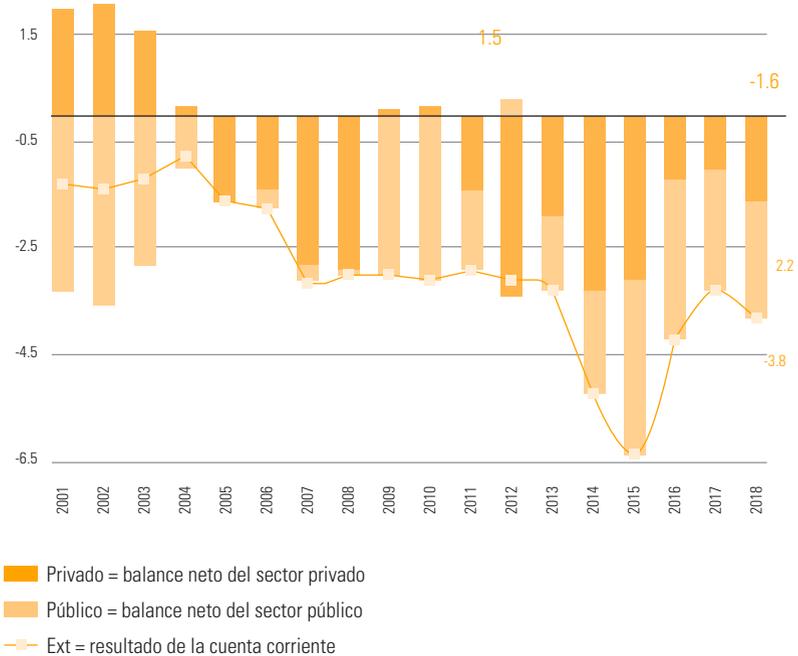
Fuente: Sáenz, Sánchez y González (2019).

Equilibrio económico general a partir de 2001

La Gráfica 2 y el Cuadro 2 presentan el balance macroeconómico en el período 2001-2018, que cubre las dos administraciones de Uribe (2002-2010) y las dos de Santos (2010-2018).

En la contabilidad nacional, los desbalances de los sectores público y privado son compensados con las cuentas externas, así que $Ext = Priv + Pub$. La comparación de las tres cuentas permite tener una visión global de la dinámica de la economía.

Gráfica 2. Equilibrio económico general (2001-2018), porcentaje del PIB



Fuente: Cuadro 2.

Cuadro 2. Equilibrio económico general, 2001-2018 (% del PIB)

	<i>Privado</i>	<i>Público</i>	<i>Ext</i>
2001	2.0	-3.3	-1.3
2002	2.1	-3.5	-1.4
2003	1.6	-2.8	-1.2
2004	0.2	-1.0	-0.8
2005	-1.6	0.0	-1.6
2006	-1.4	-0.4	-1.8
2007	-2.8	-0.3	-3.1
2008	-2.9	-0.1	-3.0
2009	0.1	-3.1	-3.0
2010	0.2	-3.3	-3.1
2011	-1.4	-1.5	-2.9
2012	-3.4	0.3	-3.1
2013	-1.9	-1.4	-3.3
2014	-3.3	-1.9	-5.2
2015	-3.1	-3.2	-6.3
2016	-1.2	-3.0	-4.2
2017	-1.0	-2.3	-3.3
2018	-1.6	-2.2	-3.8

Privado es el balance neto del sector privado, *Público* es el balance neto del sector público, *Ext* es el resultado de la cuenta corriente.

El dato de 2018 es una proyección.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y DANE.

El sector externo

La cuenta corriente (*Ext*) fue deficitaria a lo largo de todo el período de análisis. Pero el aspecto más interesante es la agudización del desbalance durante los años de las bonanzas petrolera y minera. En efecto, entre 2010 y 2015 el déficit externo creció, pasando de -3.1% a

-6.3% del PIB, el desequilibrio más alto de los 17 años incluidos en la gráfica. Es interesante observar que el déficit en la cuenta corriente se acentúa a medida que aumenta el precio del petróleo.

Esta evolución va en contra del comportamiento que sería deseable para una economía que atraviesa por una etapa de bonanza. Lo lógico habría sido que la balanza en cuenta corriente fuera superavitaria. Esta situación no se presentó, y en lugar de que los excedentes hubieran servido para consolidar la industria y la agricultura, estas perdieron dinamismo. La abundancia de dólares se reflejó en una revaluación del peso y en un aumento considerable de las importaciones, que deterioraron la producción de origen nacional. El fenómeno que se presentó corresponde, claramente, a los síntomas de la “enfermedad holandesa” (Corden y Neary, 1982). A pesar de las evidencias, los gobiernos no aceptaron que la estructura de la economía se estaba debilitando.

La revaluación del peso estimuló todo tipo de importaciones, incluso las de alimentos básicos.³ Cuando se entró en el círculo vicioso de la enfermedad holandesa, la situación de los productores nacionales se complicó porque no era posible competir con los bienes importados.

Es interesante poner en evidencia, una vez más, la incapacidad que ha tenido la producción nacional de competir con las importaciones. En general, la enfermedad holandesa llevó a una reprimarización de la economía colombiana. Actualmente, las principales exportaciones del país son: café, petróleo, carbón, oro, flores y banano. El cambio en la composición de las exportaciones fue significativo y llevó a que la economía terminara dependiendo del vaivén de los precios del petróleo y los minerales.

Esta reprimarización de la economía expresa bien el fracaso de las bonanzas minero-energéticas, ya que no se crearon los mecanismos que permitieran convertir los excedentes en procesos industriales y agropecuarios sostenibles. La excesiva dependencia de los productos primarios hace que la estructura de la economía colombiana sea muy

3. Para ilustrar el impacto de la enfermedad holandesa, basta este dato: entre 2005 y 2015, la importación de alimentos básicos pasó de 1 a 12 millones de toneladas por año.

frágil. La política económica le ha dado demasiada importancia al mercado internacional, lo que incluye la firma de numerosos acuerdos de libre comercio.

Se dijo que las exportaciones eran la condición necesaria para consolidar el desarrollo. Ha sucedido todo lo contrario: en lugar de una apertura hacia fuera, el país ha vivido una apertura hacia dentro. Con esta lógica se dejó de lado la relevancia del mercado interno, que no ha sido una prioridad de la política económica. Las dinámicas de la demanda doméstica han quedado relegadas a un segundo plano.

Puesto que el país no logró aprovechar las bonanzas, el ritmo de crecimiento se frenó en los últimos años.⁴ El daño estructural que sufrió la economía no ha permitido una recuperación sostenible. El déficit de la cuenta corriente se ha ido cerrando después de 2016 porque la devaluación del peso ha encarecido las importaciones, no porque se hayan fortalecido las exportaciones. La agricultura y la industria nacionales no se han recuperado, y por esta razón, las exportaciones distintas a los bienes primarios no crecen a un ritmo significativo. En 2018, el déficit en la cuenta corriente fue de -3.8% del PIB, muy superior al estimado inicialmente por el gobierno, de -2.8%. La pérdida de competitividad de la economía colombiana es evidente, y esta brecha no es fácil de cerrar porque refleja un problema estructural relacionado con la baja productividad.

Durante todos los años considerados en la serie, el país fue un importador neto. Estos resultados negativos de la cuenta corriente también se podrían interpretar como un fracaso de los acuerdos de libre comercio.

4. Noruega destaca entre los pocos países que han logrado administrar bien las bonanzas. El Fondo Petrolero de Noruega (ahora Fondo de Pensiones del Gobierno), creado en 1990, ha sido exitoso. El caso contrario es Venezuela. Hay una diferencia notoria entre ambos países: mientras que en Noruega prima la “virtuosidad”, en Venezuela no se han diseñado los mecanismos que permitan administrar bien la bonanza. En cuanto a Colombia, si bien no se ha sabido utilizar los recursos de las bonanzas, tampoco se ha llegado a los extremos perversos de Venezuela.

El déficit del sector público

Al comienzo y al final del período, el déficit del sector público ha sido similar. En 2001 era de -3.3% del PIB, que es el mismo porcentaje observado en 2010. En 2018 fue de -2.2% del PIB, y para 2019 se espera que llegue a -2.7%. Los menores déficits se presentaron entre 2005 y 2008, e incluso en 2005 la brecha fiscal se cerró.

El reiterado desequilibrio de las finanzas del gobierno se ha reflejado en un creciente endeudamiento. En 2018, el saldo de la deuda pública fue de 55.5% del PIB. Este porcentaje, aunque alto, es menor que el de Estados Unidos y el conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que actualmente es superior a 100% del PIB. Para el Banco de Pagos Internacionales (BPI, 2017), estos valores son sorprendentes e impensables hace diez años. El BPI ha advertido de diversas maneras sobre la inestabilidad financiera internacional, y considera que el progresivo endeudamiento de los países contribuye a la creación de burbujas especulativas, con un costo fiscal significativo. En 2018, y solamente por intereses de la deuda pública, Colombia pagó cerca de 30 billones de pesos.⁵

El manejo de la política fiscal en Colombia ha tenido dos características. Por un lado, se insiste de manera reiterativa en reducir el gasto. Esta ha sido una constante del período analizado.⁶ Por el otro, el énfasis en la reducción del gasto ha llevado a descuidar la tributación. Dada la dificultad de aumentar los impuestos, los gobiernos recurren a una fórmula facilista, que propone cerrar la brecha fiscal con un menor y más eficiente gasto público. Esta alternativa, que suena bien, no se ha cumplido, y la mejor muestra de ello es el aumento del saldo de la deuda pública.

El primer punto, relacionado con la disminución del gasto, fue discutido en detalle por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública

5. Para tener una referencia del alto costo de la deuda, baste mencionar que el presupuesto para todas las universidades pública es de cuatro billones de pesos anuales.

6. La última manifestación de este afán por reducir el gasto es la directiva presidencial No. 09 de 2018, o de austeridad, que pretende disminuir el gasto en nueve billones de pesos.

(2017), y el segundo, referido a los impuestos, fue estudiado por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). La primera instancia mostró que el gasto público en Colombia es bajo cuando se le compara con el de otros países de América Latina y con los de la OCDE. Mientras que en Colombia el gasto del Gobierno Central Nacional es de 18.9% del PIB, el promedio de la OCDE está en 36%. El peso que tiene el gasto público en los países de la OCDE es el doble del colombiano. La Comisión del Gasto concluyó que el gasto no se puede bajar. Por el contrario, es necesario aumentarlo, pero con eficiencia. En opinión de la Comisión de Expertos, la modernización del país implica un mayor y mejor gasto. Es contraproducente pretender reducir el déficit fiscal a través de recortes del gasto, dejando de lado la vía tributaria.

En cuanto a los impuestos, se insistió en que la presión fiscal (impuestos/PIB) de Colombia es muy baja. Apenas llega a 16%, mientras que el promedio en América Latina supera ligeramente el 20%; en la OCDE es de 38%, y en algunos países del norte de Europa está por encima de 50% (Comisión del Gasto, 2017). En Francia, por ejemplo, es de 55%, y se ubica por debajo de Noruega y Suecia.

Estas estadísticas son contundentes y, con razón, ambas comisiones concluyen que en el país es indispensable aumentar el gasto y los impuestos. Sin esta doble dinámica, el saldo de la deuda pública continuará creciendo. Para aumentar los impuestos con criterios de equidad es indispensable tocar a los ricos. En Colombia el 1% más rico posee 20.5% de la riqueza nacional y apenas tributa sobre 11.7% de sus ingresos. El resto de sus ingresos (acciones, derivados financieros, renta en los paraísos fiscales, etc.), es decir, 88.3%, no está gravado (Comisión de Expertos, 2015). Los frecuentes cambios que se le hicieron a la estructura de los impuestos terminaron favoreciendo a los propietarios del capital y golpeando, sobre todo, a los grupos de ingresos medios.

Mientras los niveles de tributación sigan siendo tan bajos no habrá dinero para educación, ciencia y tecnología, modificación de la matriz energética, atención a las cuencas, vías, infraestructura, salud, seguridad social, paz consolidada, etcétera. En otras palabras, sin impuestos y sin mayor gasto no habrá modernidad.

El déficit privado

La cuenta del sector privado (empresas y familias) fue positiva entre 2001 y 2004, así como en 2009 y 2010. En el resto de los años ha sido negativa. Se estima que terminó en 2008 con un déficit de -1.6% del PIB.

Este sector se endeudó de manera considerable en 2014 y 2015. Una parte de este endeudamiento tuvo lugar en el exterior, gracias a que las tasas de interés afuera eran significativamente más bajas que en Colombia. La enfermedad holandesa trajo consigo una euforia por el consumo que también se financió con crédito. A partir de 2016, el desbalance privado ha ido disminuyendo, y este resultado es consistente con la menor demanda explicada, entre otras razones, por la pérdida de confianza de los consumidores (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 58).

La excesiva dependencia de la exportación de bienes primarios y el aumento de las importaciones que siguió a la enfermedad holandesa llevaron a descuidar el mercado interno, con impactos negativos en los sectores industrial y agropecuario. El daño estructural es evidente. Las zonas productoras de petróleo y minerales se han convertido en economías de enclave, cuyos habitantes continúan reportando pésimas condiciones de vida.⁷ Para modificar estas tendencias, se requiere que los excedentes que llegan a los municipios productores se utilicen de manera adecuada en proyectos estratégicos.⁸

Para consolidar el mercado interno y revertir la situación actual, se debe mejorar la infraestructura. Aun cuando se ha avanzado, los logros obtenidos todavía están lejos de suplir las necesidades del país. La transformación de las economías de enclave en zonas productivas y competitivas requiere un adecuado ordenamiento del territorio. Y esta es una prioridad que se deriva de los acuerdos de La Habana.

7. Después de un siglo de nadar en medio del petróleo, los municipios de la región del valle del Magdalena Medio –una significativa economía de enclave– siguen siendo considerablemente más pobres que los no petroleros.

8. El manejo que se hizo de las regalías, como lo denunció el Contralor (CGR, 2016 a y b; 2017 a y b; 2018), fue desastroso. En lugar de inversiones con perspectivas de largo plazo, 33 billones de pesos de regalías se dispersaron en más de 13,000 proyectos pequeños.

Como bien se explica en el estudio sobre el sistema de ciudades, realizado por Planeación Nacional (Barco, 2014), la dinámica del territorio tiene que estar articulada a los procesos de las grandes aglomeraciones. Entre el campo y la ciudad existe un *continuum* que debería llevar a la eliminación de la dicotomía urbano/rural. La sostenibilidad ambiental de las aglomeraciones depende de su adecuada articulación al territorio.

En la discusión de las reformas tributarias ha sido muy clara la preferencia por la lógica de la oferta y el menosprecio por la demanda. Se dice que la economía estará mejor si los empresarios pagan menos impuestos, así tenga que aumentarse la tributación de las familias. Desde la óptica de la oferta, se olvida que estos mayores impuestos a los hogares reducen el ingreso disponible y la demanda agregada.

Se supone, además, que al mejorar las condiciones de producción se estimula la competitividad internacional. Desde esta perspectiva, los dos polos de la recuperación de la economía son el apoyo a la empresa y la apertura a mercados internacionales. La lógica alternativa podría ser: la demanda interna incentiva la productividad y, por esta vía, se mejora la competitividad. La consolidación del mercado interno no niega el impulso a las exportaciones. La demanda doméstica es compatible con una apertura centrada en el mejoramiento de la productividad y la competitividad de la industria y de las agriculturas locales. El fortalecimiento del mercado interno tiene varias ventajas: reduce la volatilidad de los ciclos, mejora la autonomía de la política económica e incrementa el ingreso.

La dependencia de la exportación de bienes primarios agudizó la intensidad de los ciclos del PIB. La volatilidad de los precios se transmitió al conjunto de la economía, haciéndola más errática. Los gobiernos no han entendido que, a medida que el mercado interno se va consolidando, se reduce la incidencia perversa de los choques externos. Hay una estrecha relación entre la volatilidad financiera y la del PIB. Y esta doble volatilidad se ha traducido en una creciente vulnerabilidad. Salama (2005) muestra que la volatilidad no es exclusiva de los procesos monetarios y financieros. Estos movimientos erráticos también se observan en variables reales, como el PIB. Los gobiernos de Uribe y Santos no aceptaron que la consolidación del

mercado interno favorece la autonomía de la política económica. Los movimientos de la tasa de cambio han estado muy marcados por los flujos de dólares, que, a su vez, dependen del ritmo de las exportaciones. Si se hubiera desarrollado el mercado doméstico, se habría reducido la incertidumbre ocasionada por los cambios de la economía mundial, dándole un margen de maniobra más amplio a la política económica interna.

La autonomía de la política económica es mayor cuando el mercado interno se amplía. La política monetaria está muy ligada a los movimientos de la tasa de cambio, que depende de dinámicas internacionales. El gobierno, el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda tienen un margen de maniobra muy estrecho frente a los movimientos cambiarios. Los intentos ocasionales de la autoridad monetaria por regular la tasa de cambio han sido infructuosos. Colombia es un país pequeño que no alcanza a controlar el valor dólar, a menos que se optara por un estricto control de cambios.

La atención del mercado interno se reflejaría en un mayor ingreso. Pero para que el mercado se consolide es necesario apoyar a los pequeños y medianos productores. Las medidas que han buscado el estímulo a la producción agropecuaria privilegiaron los subsidios a las grandes extensiones. Las empresas de mayor tamaño recibieron apoyo a través de programas como Agro Ingreso Seguro (AIS). Y, de nuevo, todo el énfasis se puso en el lado de la oferta. En lugar de haber subsidiado a los grandes inversionistas, el Estado debería haber creado mecanismos más expeditos para favorecer el crédito a la pequeña producción, agropecuaria y urbana. La Misión Rural (Ocampo, 2015) propuso cambiar el énfasis, de tal forma que, en lugar de subsidios, el Estado ofrezca bienes y servicios (educación, salud, asistencia técnica, vías terciarias, crédito,⁹ riego, etc.), buscando que las condiciones de vida en el campo sean similares a las que se observan en las ciudades.

9. El crédito tiene un impacto positivo en la productividad agropecuaria, tal y como se desprende del estudio de Echavarría, Villamizar y Restrepo (2018). Frente al crédito se presentan dos dificultades: costo y acceso. Las tasas de interés en Colombia han sido altas en el contexto internacional. El acceso es limitado. Únicamente 10.7% de las UPA lo solicita (Dane, 2016 b).

El apoyo del Estado favorece el desarrollo del mercado doméstico (PNUD, 2011a).

La participación del Estado en la economía tiene que ser mayor. Esta conclusión es clarísima en los dos estudios más recientes sobre el sector agropecuario (PNUD, 2011a; Ocampo, 2015), así como en los análisis de la Comisión del Gasto (2017). En los dos primeros se muestra que en el campo se requiere una mayor presencia del Estado a través de bienes y servicios. Sin un gasto público creciente no es posible modernizar al sector rural ni reducir la brecha con respecto a las ciudades. Este tipo de conclusión también es válido para otros sectores diferentes del agropecuario.

La pequeña propiedad agropecuaria tiene un peso significativo. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario (CNA, 2014),¹⁰ 70.8% de los productores están vinculados a unidades productoras agropecuarias (UPA) menores de cinco hectáreas, que ocupan 3.1% del área censada. Estas pequeñas fincas no alcanzan a generar los recursos básicos para sostener a una familia. Los excedentes de 83% de las fincas ni siquiera llegan al valor de una unidad agrícola familiar (UAF), que es el nivel de ingreso que permite que las condiciones de vida familiares sean dignas.¹¹ Y la imposibilidad de generar ingresos perpetúa las condiciones de la pobreza. Estos productores que están en fincas pequeñas requieren apoyo del Estado, tal y como propone la Misión Rural.

El censo muestra la enorme diferencia existente entre estas fincas pequeñas y las grandes extensiones. En las UPA de más de 1,000 hectáreas se ubica el 0.2% de los productores, que ocupan 59.5% del área.¹² Se trata de grandes extensiones de tierra con una baja productividad por hectárea. El censo ha puesto en evidencia la

10. Algunos de los resultados del CNA fueron publicados por el Dane (2016 a, b, c).

11. De acuerdo con la ley 505 de 1999 (República de Colombia, 1999), el valor de la UAF es de 1,080 salarios mínimos legales diarios, que en pesos de hoy corresponden a 26,557,815 al año y a 2,213,151 al mes.

12. La concentración ha aumentado de manera significativa. En el censo agropecuario anterior, correspondiente a 1970, las fincas de más de 1,000 hectáreas ocupaban 30% del área. Esta proporción subió a 59.5% en 2014.

pésima distribución de la tierra. El índice de Gini es muy elevado: 0.93. Esta concentración es un obstáculo para la modernización del campo, la dinamización del mercado de tierras y la consolidación de la demanda interna (Bonilla y González, 2016).

Dinámica de la producción

Los cambios del PIB y sus componentes

Los datos de las cuentas nacionales cubren el período 2005-2017. El punto de partida es 2005, el año en que se cambió la metodología de las cuentas nacionales.

La evolución del PIB presenta dos momentos relativamente diferenciados (Gráfica 3). El primero, que cubre el período 2006-2011, se caracteriza por un movimiento cíclico intenso, cuyo punto más bajo se ubica en 2009, cuando la tasa de crecimiento fue de 1.2%. El segundo momento, que comenzó en 2011, muestra una tendencia descendente. El punto más bajo tuvo lugar en 2017, con un crecimiento de 1.8%.¹³ Es interesante constatar que el PIB cayó precisamente en los años de bonanza, lo cual confirma los comentarios anteriores sobre los daños causados por la enfermedad holandesa. Pese a los excedentes del petróleo y la minería, la dinámica del PIB se ha ido debilitando. El comportamiento de la economía durante 2017 fue muy mediocre y estuvo por debajo de las proyecciones que inicialmente había hecho el gobierno.

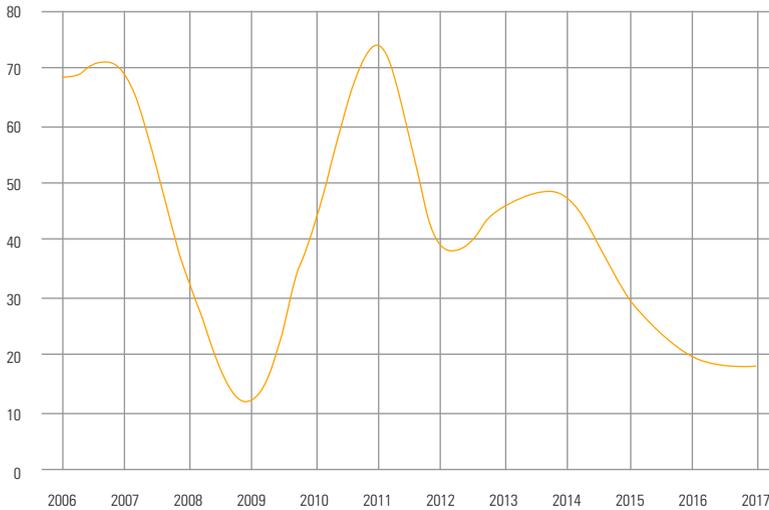
El Cuadro 3 resume las variaciones que ha tenido la estructura del PIB. A pesar de los cambios de metodología se muestra la estructura en 1970, 1980, 1990 y durante el período 2005-2016. Es clarísima la pérdida de importancia de la agricultura y la industria. A partir de 2005 ganan espacio la minería, el comercio, las comunicaciones, las finanzas y la administración pública. Estas tendencias ponen en evidencia la

13. El dato de 2018 todavía es provisional y podría estar alrededor de 2.7%.

dependencia de la economía de los productos primarios, el comercio y las finanzas. Destaca el significativo crecimiento de la intermediación financiera y los derivados. En líneas generales, es claro que la estructura de la producción se ha debilitado.

A los bancos y a los intermediarios financieros les ha ido bien. Esto se debe en gran parte a que la tasa de interés que cobran sigue siendo muy alta. El costo de la intermediación es demasiado elevado.¹⁴

Gráfica 3. Tasa anual de crecimiento del PIB, 2006-2017



Fuente: DANE, Banco de la República.

14. Es significativa la diferencia entre la tasa de interés del Banco de la República y la de los intermediarios financieros. Basta observar lo que ha sucedido en el último año. Mientras que la tasa de referencia del banco central ha sido de 4.25%, el crédito de consumo ofrecido por los bancos cobra tasas cercanas a 30%. Las reducciones de los intereses que hace el Banco de la República no se extienden a los clientes de los bancos, que siguen ofreciendo créditos relativamente costosos.

Cuadro 3. Componentes del PIB, 1970, 1980, 1990, 1990, 2005-2016 (%)

Concepto	1970	1980	1990	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agropecuario	25.4	22.8	21.6	7.0	6.7	6.5	6.3	6.3	6.1	5.5	5.5	5.6	5.5	5.6	5.9
Minería	2.6	1.2	4.6	5.1	4.8	4.7	5.0	5.7	5.6	6.2	6.2	6.3	5.7	5.5	5.2
Industria	21.4	22.4	21.2	14.7	15.0	15.2	14.4	13.9	13.5	13.1	12.7	12.4	12.0	12.2	12.2
Electricidad-agua	0.8	1.0	1.1	3.4	3.4	3.3	3.3	3.4	3.2	3.1	3.0	3.0	2.9	2.9	2.8
Construcción	3.5	3.4	3.0	6.9	7.6	6.8	6.7	6.8	7.0	7.4	6.7	6.7	7.2	7.6	7.3
Comercio	12.5	12.7	11.4	16.9	17.0	17.2	17.1	17.0	17.2	17.1	17.3	17.4	17.2	17.3	17.4
Comunicaciones				2.6	2.5	2.7	2.6	2.5	2.8	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.7
Finanzas	14.3*	14.0	14.5	2.8	2.9	3.2	3.5	3.3	3.4	3.5	3.7	3.8	4.0	4.1	4.3
Inmobiliaria				9.2	8.9	8.7	8.9	9.0	8.8	8.4	8.5	8.3	8.1	8.2	8.3
Servicios	7.8	9.3	8.6	7.3	7.1	7.3	7.6	7.4	7.4	7.5	7.6	7.8	7.7	7.6	6.9
Administración pública	11.9	12.9	13.9	13.9	13.6	13.4	13.4	13.6	13.5	13.5	14.0	13.9	15.3	14.9	15.8
Recreación				2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.3	2.2
VAB	100.0	100.0	100.0	91.9	91.3	90.9	90.7	91.0	90.8	90.7	90.5	90.7	90.7	90.9	90.8
Impuestos				8.2	8.7	9.1	9.3	9.0	9.2	9.3	9.5	9.3	9.3	9.1	9.2
PIB				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*En 1970, 1980 y 1990, el concepto "finanzas" incluye varios rubros que no son comparables con la serie que comienza en 2005. Por los cambios de metodología, estos tres años no son estrictamente comparables con los demás.

Fuente: DANE.

Si las ganancias de los bancos mejoran, el PIB crece, pero, al mismo tiempo, las familias y las empresas que están endeudadas tienen que reducir el consumo y la inversión, y ello tiene un efecto negativo en el PIB. Dicho de otra manera, las ganancias del sector financiero no necesariamente son buenas para el conjunto de la economía. Si los bancos aprietan mucho, en el corto plazo obtienen buenas utilidades, pero la cartera morosa comienza a subir con el paso del tiempo y los deudores no pueden pagar. Obviamente, esta situación tampoco es buena para los bancos.

La construcción de obras civiles ha contribuido también al crecimiento, y la inversión pública ha sido fundamental en este proceso. De nuevo, se hace evidente la necesidad de que el Estado intervenga e incentive la actividad económica. En Colombia se han impulsado las alianzas público-privadas (APP) durante los últimos diez años. Los resultados no han sido los esperados; una de las razones que explican lo anterior ha sido la dificultad para lograr los cierres financieros. El agente privado tiene que financiar la obra. Y el Estado les responde a los inversionistas privados de diversas maneras, ya sea a través de peajes y tarifas o por la vía de pagos directos del gobierno al inversionista. En Colombia se tiende a privilegiar la primera opción, ya que se busca minimizar, hasta donde sea posible, el gasto público. Dado el poco peso que tiene este gasto en el PIB, cada vez se recurre con mayor frecuencia a las APP, que les han permitido a los gobiernos aplazar ciertos gastos. Los alcances de las APP se han exagerado, al grado de suponer que estos recursos son sustitutos del gasto público. Incluso, se ha llegado a pensar que la ampliación del número de APP guarda una relación directa con la disminución del gasto. Sin duda, estas alianzas son importantes, pero no eximen al Estado del aumento del gasto; se trata, más bien, de una fuente de recursos complementaria. Es iluso pensar, por ejemplo, que las carreteras se pueden financiar con peajes o que la operación del transporte masivo se paga con la tarifa al usuario. En lugar de aceptar que el gasto público debe subir, el plan de desarrollo del actual presidente, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (DNP, 2018) confía, con excesivo optimismo, en que 33% de la financiación de la infraestructura provendrá de las APP.

La evolución del empleo

Por lo que respecta al desempleo, en la mayor parte del período se observa una tendencia decreciente (Gráfica 4). No obstante, desde finales de 2017 la curva empezó a mostrar un cambio. En febrero de 2019, la tasa de desempleo fue de 11.8%, el nivel más alto de los últimos seis años. La evolución del desempleo está poniendo en evidencia problemas estructurales de la economía colombiana.

En todas las series, el desempleo femenino es más alto. En el total nacional suele estar entre seis y siete puntos por encima del registro de los hombres. En las grandes ciudades, el desempleo de las mujeres es de tres a cuatro puntos superior, y la diferencia es más notoria en el campo.

Al comparar las Gráficas 3 y 4 es inevitable preguntarse por las razones que podrían explicar la presencia simultánea de menores tasas de crecimiento del PIB y, hasta 2017, de una tendencia decreciente del desempleo. Estas dinámicas estarían mostrando que se han ido consolidando procesos económicos de baja productividad. La relación entre el valor agregado y el número de personas está disminuyendo, así que la productividad media se ha reducido. En otras palabras, el aumento del empleo ha sido posible porque los niveles de productividad han bajado.

La tasa de ocupación ha crecido de manera continua desde 2007 hasta 2015 (Gráfica 5ace.). Este aumento del empleo en períodos de menor dinamismo del PIB se explica también por una permanencia de la informalidad. Los procesos informales se han mantenido a lo largo del tiempo y, sobre todo, se han ido transformando, mostrando una capacidad sorprendente de permanencia y flexibilidad. Existe una especie de resiliencia de lo informal.

La informalidad: exclusión y salida

El fenómeno de la informalidad es intrínsecamente complejo. En el estudio *Informality: Exit and Exclusion* (Perry, Maloney, Arias y otros, 2007) se propone un marco analítico adecuado para discutir los

principales problemas relacionados con la informalidad. La categoría *exit* (salida) tiene su origen en Hirschman (1970). Esta mirada se aleja del modelo de equilibrio general, ya que, en virtud de la lealtad, la voz y la salida, el individuo no responde de manera automática al cambio de precios. Hirschman interpone la voz y la lealtad entre el precio y la demanda. Si el precio sube o la calidad baja, la persona habla porque no quiere rechazar el bien de manera inmediata. Y la duración de la voz se extiende más tiempo, a medida que la lealtad es mayor. En los modelos de equilibrio general se supone que el consumidor o el empresario responden de manera inmediata a los precios. En la perspectiva de este autor, la respuesta no es automática porque se abre el espacio para que el sujeto no responda inmediatamente a los precios. Queda un amplio margen para que actúen la lealtad, la voz y la salida.

La noción de *exit* tiene una connotación de voluntariedad. El individuo resuelve aceptar la formalidad o mantenerse en la informalidad después de hacer un análisis –en sentido amplio– de los costos y beneficios. La exclusión, en cambio, no está mediada por una decisión voluntaria; es una situación involuntaria.

La salida se puede entender en una doble dirección: desde la formalidad hacia la informalidad, o a la inversa. Es una opción del sujeto, que actúa como empresario o como trabajador. Quienes avanzan, *motu proprio*, hacia la formalización reconocen de alguna manera que el beneficio es mayor que los costos. Para evitar la salida de la formalidad e incentivar la salida de la informalidad, se requiere diseñar mecanismos que permitan modificar las prácticas, tanto formales como informales. Es necesario, por ejemplo, que la formalidad sea menos costosa y más flexible. En fin, se trata de pensar el modelo institucional que parezca más adecuado (Forlac y OIT, 2014). La decisión de salir de la informalidad es más difícil cuando los ingresos que se obtienen son mayores o iguales a los que se conseguirían en la formalidad. Y es una decisión compleja porque la informalidad no necesariamente se identifica con la pobreza. De acuerdo con este tipo de diagnóstico, la lucha contra la informalidad, tanto en Colombia como en el resto de América La-

tina, tiene que hacerse con una mirada integral, que conjugue las dimensiones institucionales, sociales y productivas.

Producción y sostenibilidad

La política pública de sostenibilidad del sector minero energético tiene tres ejes centrales: crecimiento verde, equidad y ordenamiento territorial. Estos ejes se presentan en el plan de desarrollo (DNP, 2018), pero no se dice cómo se concretarán.

La economía ambientalmente responsable persigue al menos tres propósitos: crecimiento, sostenibilidad ambiental y reducción de la pobreza. Para lograrlos, sin embargo, es necesario modificar de manera sustantiva el patrón de crecimiento y la tecnología actual. Esta dinámica es compleja y toma tiempo. La búsqueda de caminos alternativos requiere investigación en ciencia y tecnología (CyT), pero esta no ha sido una opción de la política pública. Para que el país cree condiciones propicias para la innovación, se requiere que los recursos se concentren en proyectos relevantes. Si el dinero se dispersa, el impacto es mínimo, así se mejore la participación de los recursos para CyT en el PIB.

Poco a poco se ha ido creando un consenso alrededor de los vínculos que existen entre sostenibilidad y equidad. El tema es explicado de manera detallada en el estudio *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos* (PNUD, 2011 b). El crecimiento verde se plantea como una estrategia de “largo plazo”, que debe permitir alcanzar un “crecimiento económico sostenible”. La competitividad nacional y regional tiene que ser compatible con el desarrollo sostenible. Estos lineamientos generales son intrínsecamente deseables, pero, como son tan ambiciosos, es necesario definir una ruta de acción que sea plausible y que efectivamente lleve a modificar las políticas actuales. El gobierno colombiano ha destacado la relevancia del crecimiento verde en consonancia con las orientaciones de la OCDE (2011, 2014). La decisión que ha tomado el país de ingresar a este organismo es una oportunidad para replantear la política ambiental.

El crecimiento verde exige cambios sustantivos en las formas de producir y consumir. Si se aceptan los principios es necesario tomar decisiones radicales. Se esperaría que una vez que el crecimiento verde se consolide, su dinámica puede ser autosostenible. Pero para lograr la transformación se requiere una intervención subsidiada. Las fuentes de financiación pueden ser de diversa índole.

En los asuntos ambientales, los impuestos son un mecanismo adecuado para modificar situaciones que ahora se consideran inaceptables. El gobierno opta por el crecimiento verde, pero no explica los mecanismos que se utilizarían para transformar. Y la vía tributaria no se ha considerado de manera explícita. En cambio, la OCDE sí le da relevancia al tema tributario y le recomienda al gobierno que elimine las exenciones por sus efectos negativos en las finanzas públicas, en la equidad y en el medio ambiente. Los programas de investigación que impulsarían la estrategia de crecimiento verde han sido hasta ahora muy limitados. Es importante ruralizar la conciencia urbana, de tal manera que los habitantes de las ciudades entiendan la relevancia del territorio. La sostenibilidad ambiental debería depender de los ingresos generados por las dinámicas urbanas. Las ciudades tienen márgenes amplios para generar recursos, como el predial, los derechos de edificabilidad y la valorización, entre otros.

Los impuestos al carbono y los bonos de carbono son recursos con enormes potencialidades, pero por ahora no resultan tan relevantes. Con la reforma tributaria de finales de 2016, el gobierno nacional puso en marcha el impuesto al carbono. En el primer año se recaudaron 476 mil millones de pesos. La tarifa es de cinco dólares por cada tonelada de carbono, equivalentes en 2018 a 15.764 pesos. Para Stiglitz y Stern (2017), este valor es muy bajo e insuficiente para modificar la matriz energética. En su opinión, en 2020 debería ser de 40-80 dólares por tonelada de CO₂, y en 2030 tendría que subir al rango de 50-100 dólares por tonelada.

Las regalías también pueden ser una buena fuente de financiación. Colombia hizo pésimo uso de las regalías porque las desperdició en un número excesivo de pequeños proyectos (CGR, 2016, 2017 y 2018).

Pobreza y desigualdad

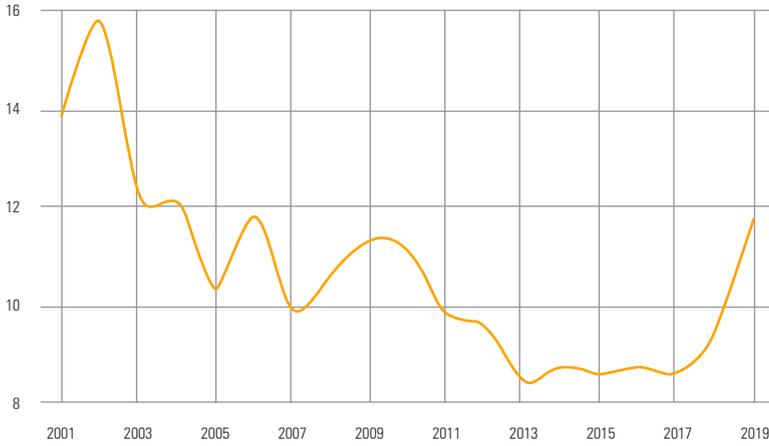
La reducción de la pobreza, medida por la línea de pobreza (LP), fue contundente. En el Cuadro 4 se presentan los valores desagregados –por ciudades y áreas metropolitanas– de la incidencia de la pobreza monetaria. Además, se incluye el total de la pobreza monetaria extrema, correspondiente a las personas que no tienen dinero suficiente para comprar los alimentos básicos. También se muestra, en la última fila, la evolución del índice de Gini del ingreso laboral.

Entre 2002 y 2017, la incidencia de la pobreza monetaria para el conjunto del país bajó de 49.7% a 26.9%, y en el mismo período la tasa de desempleo pasó de 15.8% a 8.6% (Gráfica 4). El número de pobres se redujo de 20 a 12.9 millones, pero en el 2018 volvió a subir, para llegar a 13.1 millones.¹⁵ Además del cambio en la tendencia, es importante resaltar la brecha entre las diferentes ciudades y, sobre todo, entre la ciudad y el campo. Este hecho es relevante porque pone en evidencia un cambio en la tendencia. En el caso de la pobreza extrema, la incidencia pasó de 17.7% en 2002 a 7.2% en 2018. Y en cuanto al número de personas, se redujo en 1.9 millones, al pasar de 7.1 a 3.5 millones. El freno que se observa en la caída del desempleo también se refleja en un debilitamiento del ritmo de disminución de la pobreza, que desciende cuando el ingreso disponible mejora. Este conjuga cuatro dimensiones: ingreso bruto, inflación de alimentos, impuestos y subsidios. La pobreza baja si el ingreso bruto aumenta, si la inflación es baja, si los impuestos se reducen y si los subsidios crecen.

La pobreza por LP tiene dos componentes: la línea de indigencia (LI), que es equivalente al valor de la canasta nutricional básica, y el coeficiente de Orshansky (1969), es decir, la relación entre el gasto

15. La CEPAL (2019) muestra con preocupación que la pobreza monetaria en América Latina subió entre 2015 y 2018, en tanto que el número de pobres pasó de 174 a 182 millones.

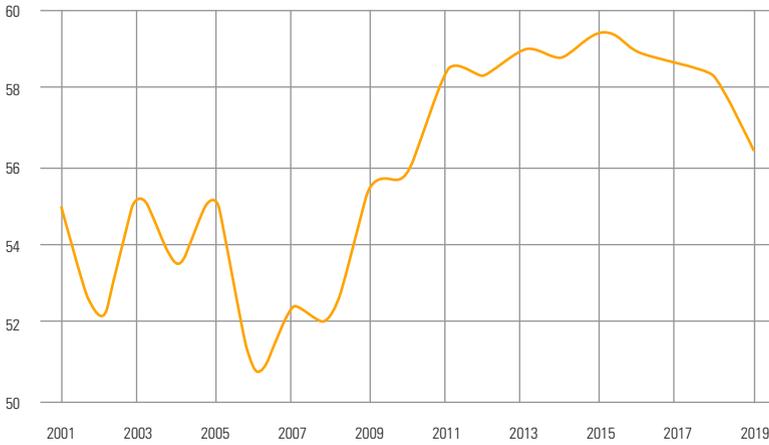
Gráfica 4. Tasa de desempleo, 2001-2019*



* Hasta febrero de 2019.

Fuente: DANE.

Gráfica 5. Tasa de ocupación, 2001-2019*



* Hasta febrero de 2019.

Fuente: DANE.

Cuadro 4. Pobreza, pobreza extrema y coeficiente de Gini, 2002-2018

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Pobreza monetaria - incidencia (%)														
Barraquilla AM*	43.9	49.5	46.2	44.1	43.3	42.4	39.5	34.7	30.4	29.1	25.5	22.0	21.7	20.0	21.1
Bogotá	31.7	32.0	28.8	26.6	19.6	18.3	15.5	13.1	11.6	10.2	10.1	10.4	11.6	12.4	12.4
Bucaraman AM*	33.7	34.1	32.3	31.0	19.2	13.9	10.9	10.7	10.4	10.3	8.4	9.1	10.6	12.0	14.5
Call AM	33.5	33.7	31.8	30.1	28.5	28.4	26.1	25.1	23.1	21.9	19.1	16.5	15.4	15.5	15.7
Cartagena	47.5	43.5	44.9	37.6	40.2	38.5	34.2	33.4	32.7	29.2	26.6	26.2	29.1	27.0	25.9
Cúcuta AM*	52.9	57.2	55.4	55.2	42.2	38.2	39.3	33.9	32.4	31.3	33.1	32.9	33.4	33.5	36.2
Ibagué	37.7	39.8	42.7	39.4	32.6	28.7	26.6	22.0	21.3	18.6	16.4	17.5	17.3	18.4	18.1
Manizales AM*	36.6	39.2	40.3	36.4	31.2	27.2	23.8	19.2	17.6	16.2	15.7	13.9	14.6	13.8	11.9
Medellín AM*	36.5	34.7	31.7	29.3	25.0	23.9	22.0	19.2	17.7	16.1	14.7	14.3	14.1	13.4	13.9
Montería	47.9	50.2	50.2	46.7	40.6	38.6	39.7	37.5	36.9	34.8	20.9	25.2	31.0	27.7	27.5
Pasto	44.2	46.5	46.0	45.6	39.7	42.8	43.2	40.6	36.8	30.5	26.9	25.3	23.0	20.2	25.4
Pereira AM*	32.7	30.0	29.8	28.7	27.6	28.5	26.8	21.6	21.9	24.0	18.1	17.7	16.4	12.7	14.6
Villavicencio	34.4	36.0	32.4	34.8	26.8	27.7	25.4	23.0	21.6	19.5	17.1	16.6	19.8	19.5	18.1

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	49.7	48.0	47.4	45.0	42.0	40.3	37.2	34.1	32.7	30.6	28.5	27.8	28.0	26.9	27.0
Rural	61.7	56.8	56.3	56.4	56.6	53.7	49.7	46.1	46.8	42.8	41.4	40.3	38.6	36.0	36.1
13 ciudades AM*	36.2	36.7	34.3	32.2	27.0	25.6	23.2	20.6	18.9	17.5	15.9	15.4	15.9	15.7	16.2
Pobreza monetaria extrema – incidencia (%)															
Nacional	17.7	15.7	14.8	13.8	16.4	14.4	12.3	10.6	10.4	9.1	8.1	7.9	8.5	7.4	7.2
Pobreza monetaria – millones de personas															
Nacional	20.0	19.5	19.5	18.7	18.2	17.6	16.5	15.2	14.8	14.0	13.2	13.0	13.3	12.9	13.1
Rural	6.4	5.9	6.1	5.9	5.9	5.7	5.2	4.9	5.0	4.6	4.4	4.3	4.2	3.9	3.9
13 ciudades AM*	6.5	6.6	6.3	6.0	5.2	5.0	4.6	4.2	3.9	3.6	3.3	3.3	3.4	3.4	3.6
Pobreza monetaria extrema – millones de personas															
Nacional	7.1	6.4	6.1	5.8	7.1	6.3	5.4	4.7	4.7	4.1	3.7	3.7	4.0	3.5	3.5
Gini de los ingresos laborales															
Nacional	0.572	0.554	0.558	0.557	0.567	0.557	0.560	0.548	0.539	0.539	0.538	0.522	0.517	0.508	0.517

*Área Metropolitana

Los años 2006 y 2007 no se incluyen porque nunca se pudo hacer el empalme de las series. El análisis detallado de estos problemas metodológicos se puede consultar en los estudios de la Mesep (2009, 2011).

Fuente: DANE.

total y el gasto en alimentos. En Colombia, este coeficiente es igual a 2.1, una cifra similar al promedio de América Latina.

$$LP=LI \times \frac{\overbrace{Orshansky}}{\underbrace{Gasto\ total}}}{\underbrace{Gasto\ alimentos}}$$

En la determinación de la línea de pobreza, el precio de los alimentos es fundamental. Ya se decía que la revaluación del peso estimuló la importación de alimentos. En medio de la enfermedad holandesa, los alimentos se abarataron y el valor de la línea de pobreza disminuyó. Este hecho se expresó en una reducción de la incidencia de la pobreza. Como los alimentos tienen un peso tan alto (29%) en el índice de precios al consumidor (IPC), los movimientos de la inflación de alimentos condicionan las variaciones de la inflación general. En los años en los que el peso se revaluó, la importación de alimentos se reflejó en una menor inflación. Los alimentos importados se encarecen cuando el peso se devalúa.

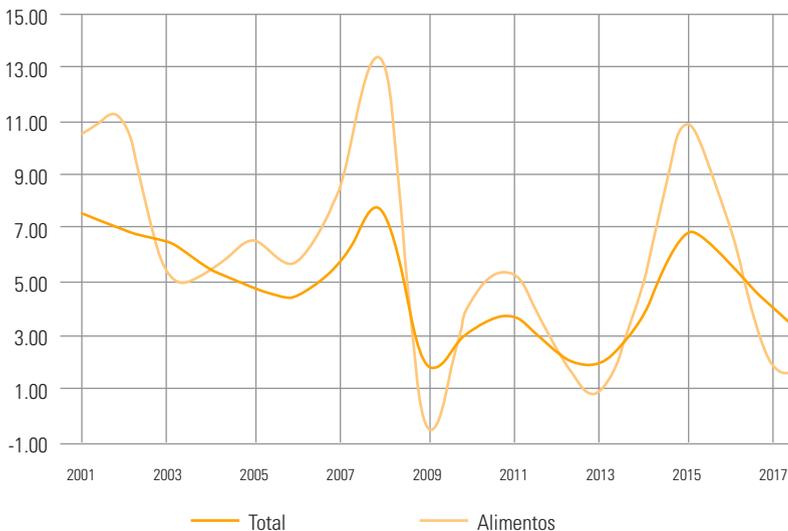
En la Gráfica 6 se observa la evolución de la inflación de alimentos y del IPC. Cuando sube el precio de los alimentos, aumenta el IPC. La correlación entre ambas series es muy alta (0.91). En 2015 el precio de los alimentos subió porque la devaluación del peso encareció las importaciones.

De la relación entre el precio de los alimentos y la inflación general se deriva una conclusión relevante: los factores reales que inciden en la inflación pueden ser más determinantes que las variables monetarias. Estas variables reales suelen ser despreciadas por los bancos centrales, que enfocan toda su atención en las causas monetarias y financieras. La producción nacional de alimentos y el apoyo al pequeño campesino deberían ser claves en la lucha contra la inflación.

En los dos últimos años, el ritmo descendente se frenó. La situación es crítica porque se ha estancado la tendencia a la baja de la pobreza. Es necesario tomar medidas, sobre todo en los aspectos distributivos. La disminución de la pobreza es sostenible si y solo si

se toman medidas que reduzcan la desigualdad. Esta es la condición del crecimiento propobre.¹⁶ En el mismo período (2002-2017), el índice de Gini de los ingresos laborales se redujo de 0.572 a 0.508, pero en 2018 volvió a subir a 0.517. En las bases del nuevo plan de desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (DNP, 2018), se dice que, en los cuatro años del gobierno de Duque, el Gini bajará a 0.47. Este es el índice de las encuestas de los hogares, que se refiere sobre todo a los ingresos laborales. En las bases no se mencionan otros Gini, como los de la concentración de la tierra y la riqueza, que son considerablemente más altos.

Gráfica 6. Inflación global (IPC)
e inflación de alimentos, 2001-2018*



* Hasta octubre de 2018.

Fuente: Banco de la República.

16. Sobre la relación entre crecimiento, pobreza y distribución, véase Kakwani, Khandker y Son (2004); Sarmiento, González, Alonso, Angulo y Espinosa (2005).

El Gini de ingresos laborales ha disminuido porque la clase media les ha hecho transferencias a las familias más pobres. Pero esta forma de distribución es débil; Duque no va a reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza. El eje de la reforma tributaria ha sido la ampliación de los impuestos indirectos. Pero, como ha sucedido con los anteriores gobiernos, no se están buscando alternativas fiscales (combinación de impuestos y subsidios) que efectivamente lleven a una reducción de la concentración del ingreso y la riqueza.

El catastro es la base para la obtención de los impuestos al suelo y el urbanismo. Es muy positivo que en los acuerdos de La Habana se le haya dado relevancia a la modernización del catastro y a su articulación con el registro. Frente al tema de los impuestos, se deben contemplar dos dimensiones: la actualización de la información catastral y el cobro en función de la tarifa nominal.

De acuerdo con el Conpes 3870 (DNP, 2016), “solo 12% de los municipios capturan valor a través de los instrumentos económicos de ordenamiento”. Y el peso que tienen estos recursos en la estructura de los ingresos es relativamente pequeño. Según las estimaciones que hace el DNP, solamente 92 municipios (8.35%) han recurrido a la valorización y apenas 40 (3.72%) han cobrado las participaciones en plusvalías. Si se toma el conjunto de municipios, la valorización en 2015 apenas equivalía a 0.13% de los ingresos corrientes, y la plusvalía, a 0.02%. Sin duda, existe un margen amplio para incrementar los impuestos locales y, de nuevo, la sostenibilidad ambiental tiene que ser uno de sus destinos.

Conclusiones

El análisis de la economía colombiana permite sacar las siguientes conclusiones:

1. Los desequilibrios macro, sobre todo el balance en la cuenta corriente, se agudizaron durante los años de las bonanzas del petróleo y los minerales. En lugar de haber generado un superávit en la cuenta corriente, la bonanza se tradujo en déficit.

- Pese al aumento de las exportaciones, el desbalance se intensificó porque las importaciones crecieron a un ritmo mayor.
2. El proceso de reprimarización de la actividad económica es evidente. La matriz exportadora se inclinó hacia el petróleo, los minerales y la agricultura (monocultivos). Esta estructura es frágil y poco amigable con el medio ambiente, además de generar excesiva volatilidad. La participación de la industria en las exportaciones tuvo su auge con la implementación del modelo de sustitución de importaciones. Con las liberaciones cambiaria y comercial ha ido perdiendo peso en la estructura del PIB.
 3. El déficit fiscal no se ha cerrado porque los diferentes gobiernos no han aumentado los impuestos al ritmo que se requiere para poder financiar un gasto cada vez mayor. El saldo de la deuda pública, como porcentaje del PIB, continúa incrementándose; hoy es de 55.5%.
 4. La política fiscal, entendida como la conjunción de impuestos y subsidios, no logra modificar la distribución del ingreso. El índice de Gini, antes y después de la política fiscal, se mantiene sin cambios.
 5. Es inevitable que el gasto continúe creciendo. Se debe avanzar, entonces, en dos sentidos. Primero, el gasto debe ser más eficiente. Y segundo, el cierre fiscal tiene que lograrse mediante mayores impuestos, que deben ser progresivos, de tal manera que la tarifa vaya aumentando con el ingreso.
 6. Además de los impuestos a la renta, se debe recurrir a otras fuentes de ingreso, como impuestos al carbono, regalías y participación en las rentas derivadas de las dinámicas urbanas.
 7. En contra de lo esperado, el crecimiento del PIB se redujo durante los años de la bonanza. Esta es una muestra de la incapacidad de aprovechar esta.
 8. El gobierno colombiano ha hecho numerosas declaraciones a favor del crecimiento verde, pero no toma las medidas necesarias correspondientes. Las muestras de buena voluntad se acentuaron con la entrada del país a la OCDE. El gobierno

ha aceptado que el camino hacia el crecimiento verde es el definido por este organismo.

9. La pobreza se ha reducido, pero el momento actual es crítico. Ya hay indicios de que la pobreza puede volver a aumentar. Se requieren medidas propobres que combinen crecimiento y distribución. Una de las razones por las cuales aumentó la pobreza es el mayor precio de los alimentos, derivado de la devaluación del peso después del *boom* de los hidrocarburos y los minerales.
10. La distribución del ingreso y la riqueza es muy desigual. La disminución del Gini de ingresos laborales se explica porque los grupos de ingreso medio tienen una carga tributaria relativamente alta.
11. La distribución de la riqueza y la tierra es también muy desigual. De acuerdo con el último censo agropecuario de 2014, el índice de Gini de concentración de la tierra es de 0.93.
12. En Colombia, el 1% más rico posee 20.5% de la riqueza nacional y apenas tributa sobre 11.7% de sus ingresos. El resto de sus ingresos, 88.3%, no está gravado.
13. Existe una estrecha relación entre la inflación de alimentos y el IPC. Por tanto, si la oferta de alimentos aumenta y el precio baja, el valor de la línea de indigencia disminuye, y la inflación también se reduce. Para que la oferta de alimentos mejore, es necesario estimular la pequeña producción campesina. El 70.8% de las unidades productivas son de menos de cinco hectáreas.
14. La sostenibilidad y la equidad son dos retos fundamentales. Los tres últimos gobiernos han declarado que son prioritarios, pero no actúan en consecuencia. La financiación de la sostenibilidad ambiental tiene que provenir de la riqueza generada por las dinámicas urbanas.

Referencias

- Banco de la República (1987). *20 años del régimen de cambios y de comercio Exterior*, 2 vol. Bogotá.
- Banco de Pagos Internacionales (BPI, 2017). *87º Informe Anual*, BPI. Basilea.
- Barco, Carolina (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo*, Bogotá: DNP, ONU Habitat, Banco Mundial.
- Bejarano, Jesús (1988). “El despegue cafetero (1900-1928)”, en Bejarano, Jesús. *Antología. Estudios de historia e historiografía. Tomo 2. Historia agraria*. Colección “Obra Selecta”. Bogotá: Universidad Nacional, pp. 241-272.
- Bonilla, Edna; González, Jorge (2016), coords. *Aproximación al mercado de tierras en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Universidad Nacional, Crítica, Planeta.
- Cárdenas, Mauricio; Garay, Luis, comps. (1993). *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo, Fedesarrollo, Fescol.
- Center for International Development at Harvard University (2017). *Atlas of Economic Complexity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá: Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019). *Panorama social de América Latina 2018*. Santiago.
- Contraloría General de la República (CGR, 2016 a). *Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2015*. Bogotá.
- (2016 b). *Evaluación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sistema General de Regalías (SGR), 2012-2015*. Bogotá.

- (2017 a). *Los Ocad y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías*. Bogotá.
- (2017 b). *Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016. Resultados del Sistema General de Regalías, 2015-2016. Informe de la Situación de las Finanzas del Estado*. Bogotá.
- (2018). *Evaluación del Sistema General de Regalías: Balance de Política*. Bogotá.
- Corden, W. Max; Neary, J. Peter (1982). “Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy”, en Corden, W. Max (1995). *Protection, Growth and Trading. Essays in International Economics*. Nueva York, Blackwell’s, capítulo 15, pp. 224-266.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016). *Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos. La mayor operación estadística del campo colombiano en los últimos 45 años*. Bogotá: DANE, Tomo 1, Memorias; Tomo 2, Resultados; Tomo 3, Mapas.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016). *Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos*, Documento Conpes, núm. 3870. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minas, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Unidad Nacional de Gestión del Riego de Desastres.
- (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad*. Bogotá.
- Echavarría, Juan; Villamizar, Mauricio; Restrepo, Sara (2018), comps. *Superando barreras: El impacto del crédito en el sector agrario de Colombia*. Bogotá: BID, Banco de la República.
- Espinosa, Abdón (2013). *De las teorías a su aplicación práctica*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE).
- Grupo de Estudios de Crecimiento Económico (Greco, 2002). “Comercio exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales”, en *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, cap. 2.

- Hirschman, Albert (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Londres: Harvard University Press.
- Kakwani, Nanak; Khandker, Shahid; Son, Hyun (2004). *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*. Brasilia: International Poverty Centre, UNDP, Working Paper, no. 1
- Kaldor, Nicholas (1957). "A Model of Economic Growth", *Economic Journal*, vol. 67, núm. 268, diciembre, pp. 591-624.
- Lleras, Carlos (1967). *Mensaje del señor Presidente de la República al Congreso Nacional, 20 de julio de 1967*. Bogotá: Banco de la República.
- (1987). "Discurso de Instalación", en *20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*. Bogotá: Banco de la República, vol. 2, pp. 1-12.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). *Marco fiscal de mediano plazo*. Bogotá.
- Misión para el Empalme de la Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (2009). *Empalme de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad (2002-2008). Resultados fase I, Resumen ejecutivo*. Bogotá: DANE, DNP.
- (2011). *Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras, 2002-2010. Resultados fase II*. Bogotá: DANE, DNP.
- Ocampo, José (1979). "Desarrollo exportador y desarrollo capitalista colombiano en el siglo XIX (una hipótesis)", *Desarrollo y Sociedad*, núm. 1, enero, pp. 135-144.
- (2014). "Economía, conflicto y gobernabilidad en Colombia", *Economía colombiana*, núm. 302, mayo-junio, pp. 25-49.
- (2015). dir. *El campo colombiano: Un camino Hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo (MTC)*. Bogotá: DNP, tres tomos.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. París.
- (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Colombia 2014*. París.

- Orshansky, Molly (1969). “How Poverty is Measured”, *Monthly Labor Review*, vol. 92, núm. 2, pp. 37-41.
- Perry, Guillermo; Maloney, William; Arias, Omar; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew; Saavedra-Chanduvi, Jaime (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington: Banco Mundial.
- Prebisch, Raúl (1950). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL.
- Presidencia de la República de Colombia (2018). *Directiva Presidencial no. 09. Directrices de Austeridad*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011 a). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá.
- (2011 b). *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos. Informe sobre desarrollo humano 2011*. Nueva York.
- Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and The Caribbean (2014). *Recent Experiences of Formalization in Latin America and the Caribbean*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- República de Colombia (1999). *Ley 505. Por Medio de la cual se Fijan Términos y Competencias para la Realización, Adopción y Aplicación de la Estratificación a que se Refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 393 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- Sáenz, Jorge; Sánchez, Germán; González, Jorge (2019). *Las restricciones de la balanza de pagos en el crecimiento colombiano (1960-2016)*. Bogotá: Universidad Militar, Universidad Externado.
- Salama, Pierre (2005). “Pobreza: La lucha contra las dos “V”, volatilidad y vulnerabilidad”, en Salama, Pierre; Marqués-Pereira, Jaime; Lautier, Bruno; Le Bonniec, Yves; Rodríguez, Oscar; Giraldo, César. *Sistemas de Protección social: Entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: Universidad Nacional, CID, pp. 33-65.
- Sarmiento, Alfredo; González, Jorge; Alonso, Carlos; Angulo, Roberto; Espinosa, Francisco (2005). “Crecimiento *pro-poor* en Colombia, 1996-2004”, *Coyuntura Social*, núm. 33, diciembre, pp. 129-152.

Stiglitz, Joseph; Stern, Nicholas (2017), coords. *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, Carbon Pricing Leadership Coalition. Paris: Banco Mundial Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire.

CAPÍTULO IV

Ecuador

SARA CARIA

Introducción

El presente documento tiene por objetivo esbozar, de forma sintética, un perfil económico productivo de Ecuador como insumo para identificar los principales desafíos nacionales y comprender las tendencias, obstáculos y retos para la transformación de la estructura económico-productiva del país.

El informe está articulado en cuatro partes. En la primera, se presenta un resumen de la historia reciente, incluida una descripción de la tendencia y el patrón de crecimiento de la economía nacional a lo largo del último siglo. En la segunda, se hace una caracterización del perfil económico actual de Ecuador desde el punto de vista de los principales indicadores de producción, valor agregado, empleo, exportaciones, productividad y competitividad, además de que se

identifican los sectores con potencial de diversificación productiva. El tercer apartado contiene una descripción de las principales políticas implementadas en la última década para el cambio de matriz productiva. Finalmente, el texto cierra con algunas consideraciones a propósito de la inserción internacional y la necesidad de impulsar una competitividad real, basada en la innovación y la creación de valor.

1. Breve síntesis de la historia económica contemporánea del país

La historia económica de Ecuador está estrechamente vinculada a la economía capitalista mundial (Acosta, 2012): a lo largo de sus distintas fases, los períodos de crecimiento más acentuados coincidieron con una demanda externa fuerte y precios internacionales altos (Ponce y Vos, 2012) que estimularon las exportaciones, el tradicional motor del crecimiento del país. Las circunstancias favorables del mercado internacional promovieron el incremento de las exportaciones desde la época del cacao, en el siglo XIX, y la del banano, a mediados del siglo pasado, hasta la del petróleo, desde los años setenta.

Durante los ochenta, las políticas neoliberales de ajuste no lograron reducir la dependencia de las exportaciones primarias, y la liberalización comercial y financiera de los noventa contribuyó a reforzar este patrón.

En la primera década del siglo XXI, la construcción del nuevo oleoducto crudo-pesado, los altos precios del petróleo y las remesas permitieron la recuperación del país de las crisis financiero-fiscales de 1999-2000: Ecuador experimentó un nuevo *boom* petrolero que, sin embargo, no generó un dinamismo similar en el resto de la economía, acentuando la dependencia de los ciclos internacionales (Ponce y Vos, 2012).

1.1 Época primario-exportadora

Desde la época de la independencia hasta mediados del siglo XX, el rubro predominante en las exportaciones ecuatorianas era el cacao, que representaba también su principal fuente de divisas. Entre 1908 y 1914, Ecuador llegó a ser el principal exportador mundial de cacao (Hofman y Buitelar, 1994). En esa época, este producto era el eje fundamental de la economía nacional y contribuía a determinar el orden socioeconómico del país, especialmente en lo que se refiere al surgimiento de la clase financiera y comercial del litoral (Acosta, 2012).

Hacia el final de la década de los cuarenta, inició el auge bananero, que se consolidó durante los años cincuenta. Nuevamente, la demanda externa de un producto primario determinó el crecimiento del PIB: mediante la expansión de la frontera agrícola y la incorporación de pequeñas y medianas fincas a la producción, se estimuló la creación de nuevos grupos económicos (Acosta, 2012). A diferencia de lo que sucedía con el cacao, la participación del Estado en las actividades bananeras permitió transferir parte del excedente agrícola a la inversión en infraestructura para promover la incipiente industrialización.

Al mismo tiempo ocurrieron cambios importantes en las características demográficas y sociales del país: se amplió la frontera agrícola, se expandió la red vial y se profundizó la migración desde la sierra hacia la costa, donde el desarrollo urbano se aceleró. Este proceso se puede explicar a la luz de la teoría schumpeteriana del desarrollo económico (Schumpeter, 1911), que ilustra cómo el crecimiento del mercado, en este caso determinado por el aumento de la demanda internacional, impulsa un cambio tecnológico y el incremento de los factores de producción. El cultivo del banano incorporó un componente de tecnología más alto que el del cacao, y muchas de las plantaciones pertenecían a estratos medios urbanos —y no a terratenientes, como en el caso del cacao—, configurando una estructura de cadena de valor distinta del monopolio que caracterizaba la producción de cacao. En un inicio, los salarios de los trabajadores bananeros eran superiores a los que se pagaban en las otras actividades agrícolas de la costa. Todos estos factores contribuyeron a la modesta expansión del mercado interno, así como a la apropiación y reinversión de una fracción de los excedentes

por parte de los sectores comerciales y financieros de Guayaquil, aunque las actividades de exportación del banano se concentraban en pocas empresas,¹ con la presencia de importantes compañías transnacionales, cosa que no sucede en la producción (Acosta, 2012: 124).

Por lo que se refiere a la evolución del peso relativo de los tres principales productos de exportación de Ecuador a lo largo del último siglo, cabe señalar que el auge cacaotero perdió intensidad con la aparición del banano en los años cincuenta, que, a su vez, fue reemplazado por el petróleo a partir de 1972. Al final de la década de los cuarenta, el cacao suponía alrededor de 30% de las exportaciones. Este porcentaje disminuyó a medida que se incrementaba la cuota del banano y se mantuvo entre 15 y 16% durante los años sesenta y principios de los setenta, para caer, definitivamente, por debajo de 10% luego de que las exportaciones petroleras alcanzaran 18 y 53% de las exportaciones totales en 1972 y 1973, respectivamente. De ahí que el peso relativo de los distintos productos refleje los ciclos de demanda internacional: el peso del petróleo baja en los períodos de precios bajos y se incrementa durante las fases de precios altos, determinando la importancia relativa del banano.

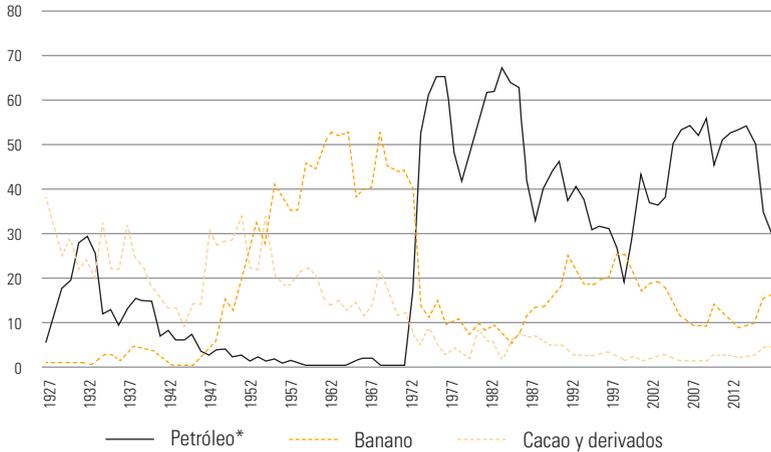
1.2 Fase de industrialización dirigida por el Estado²

El período de industrialización comandada por el Estado se sitúa, aproximadamente, entre 1965 y 1982 (año este último en que se desen-

1. En 1964, 90% de la exportación de banano estaba controlado por ocho compañías, y esta estructura se mantuvo en las décadas siguientes. A inicios de los años noventa, cinco empresas controlaban 87% de la exportación, con el grupo Noboa representando, por sí solo, 44% del total (Acosta, 2012:126).

2. Este es el término que utiliza Ocampo (2012) para designar la estrategia de industrialización que caracterizó el período desarrollista de los años sesenta y setenta del siglo pasado. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) representa únicamente un aspecto específico de dicha estrategia.

Gráfica 1. Peso de las exportaciones de petróleo, banano y cacao, 1927-2015 (% sobre el total de exportaciones)



*No incluye derivados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Ecuador, recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>; fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016.

cadeno la crisis de la deuda). En esta etapa, el incremento de la demanda internacional y del PIB originó un cambio en la composición de la demanda interna, y eso creó una incipiente necesidad de productos industriales.³ Esta demanda configuró un mercado interno y fomentó una producción nacional manufacturera, con fábricas orientadas a un sistema de producción “fordista”, que promovió la transformación de los trabajadores artesanales de “artes y oficios” en obreros cualificados en el manejo de maquinaria industrial para la producción en serie.

Conforme a esta óptica, la etapa de industrialización estuvo orientada a sustituir las importaciones de bienes estándar por producción

3. Este cambio responde a la denominada Ley de Engels: al aumentar estos ingresos se reduce la porción de aquellos ingresos destinados a los productos básicos y la alimentación (sustancialmente inelásticos al precio) y se engrosa la demanda de bienes industriales (elásticos al precio).

nacional (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). Este modelo, impulsado por la caída del precio de los bienes primarios exportados por el país, que generó una crisis en el modelo de acumulación agroexportador, y por un contexto internacional que apuntaba a la industria como la principal fuente de crecimiento económico y acumulación, fue adoptado en casi todos los países de la región y se fundamentó en un esquema de fuerte intervención estatal en la planificación del desarrollo (Díaz, 2018).

Los pilares de la estrategia de industrialización son la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) —desplegada a través de protección arancelaria, incentivos tributarios y créditos públicos subsidiados— y la modernización del sector agrícola, junto con la promoción de consorcios transnacionales para favorecer la inversión extranjera y el acceso a la tecnología. En este período se redujo el porcentaje de importaciones correspondientes a materias primas y se incrementó considerablemente (de 31 a 45%, en promedio) el peso de los bienes de capital —funcionales a la estrategia de industrialización—, lo que determinó una mayor dependencia externa de bienes tecnológicamente sofisticados. El sector industrial creció más rápidamente que la economía en su conjunto: entre 1972 y 1981, su aumento fue de 103%, frente a 84% del total de la economía y 16% de la agricultura, que perdió importancia de forma notoria (Díaz, 2018: 11-12).

Sin embargo, el peso relativo del sector industrial en el PIB no se modificó sustancialmente; más bien disminuyó de 24% en el período 1970-1972 a 21% en 1978-1979, debido a que el incremento aún mayor del sector petrolero (180% en los mismos años) invisibilizó el desempeño positivo de la industria.

Dentro del sector no petrolero, las ramas más dinámicas fueron las relacionadas con el procesamiento de productos agrícolas —alimentos y bebidas, como café y cacao, además de tabaco y madera, con sus encadenamientos—⁴ y con la pesca, destinadas básicamente

4. En este sector se generaron encadenamientos en la fabricación de envases, como cajas de cartón y envases de vidrio.

a la exportación. A ello se sumaron aparatos de línea blanca —refrigeradores y cocinas para el mercado doméstico— y algunas industrias básicas (entre ellas, la petroquímica y la fabricación de metales y acero) como encadenamientos hacia atrás del sector petrolero (Moncada, 1982).

A partir de 1972, Ecuador se volvió un país petrolero, lo cual produjo cambios muy relevantes en la economía nacional. En concomitancia con el *boom* petrolero (1972-1979), el país fue gobernado por regímenes militares que asumieron una postura desarrollista en la que el Estado desempeñaba un rol central en la producción, acumulación y distribución de las rentas petroleras. Así se inauguró lo que sería un “nuevo modelo de acumulación rentista petrolero administrado desde el Estado” (Orbe y Caria, 2018: 56), basado en una fuerte inversión pública orientada a suplir la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial (Junapla, 1966). Ello tuvo su reflejo en los cambios en la composición del PIB en los años setenta (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Componentes del PIB, 1962-1971
y 1972-1981 (% sobre el total)**

Componente del gasto	Promedio 1962-1971	Promedio 1972-1981
Consumo de hogares	78.4	63.7
Compras del gobierno	9.3	13.2
Formación bruta de capital fijo	16.5	24.2
Exportaciones de bienes y servicios	15.4	25.1
Importaciones de bienes y servicios	19.6	26.1

Fuente: Díaz (2018: 12) con base en las Cuentas Nacionales Anuales del Banco Central del Ecuador.

La nueva riqueza proveniente del petróleo determinó transformaciones importantes en la economía del país, que pasó de ser fundamentalmente agrícola, con una modesta influencia del comercio internacional, a poseer una economía mucho más abierta. En la década que siguió al inicio del auge petrolero, el ritmo de crecimiento se aceleró (la tasa de crecimiento casi se duplicó) y el ingreso per

cápita aumentó a una tasa promedio anual de 5.0% entre 1972 y 1981,⁵ frente al 1.6% de la década anterior (Díaz, 2018: 12-14). Sin embargo, los factores fundamentales de la bonanza fueron determinados por condiciones externas, básicamente el precio favorable del petróleo y la facilidad para conseguir financiación internacional con bajas tasas de interés. Adicionalmente, el *boom* petrolero incrementó la demanda de consumo interno, tanto de las clases más acomodadas como de la mayoría de la población, sin que se desarrollara la capacidad productiva interna para satisfacerla: este desbalance, conjuntamente con la demanda de bienes de capital del sector público, fue financiado con recursos externos que generaron una exposición importante en términos de deuda pública y privada (Acosta, 2012).

Asimismo, se consolidó una fuerte dependencia de la importación de bienes de capital y tecnología, acentuándose la necesidad de divisas. En este sentido, los resultados de la sustitución de importaciones por producción nacional acabaron siendo modestos. La expansión del mercado local, clave en la estrategia de la ISI, terminó por limitarse a los sectores urbanos de ingresos medios y altos de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, y a una pequeña fracción de trabajadores sindicalizados, con lo que incluso la producción de bienes orientados al consumo de masas —como alimentos y textiles— tenía pocas posibilidades de expansión. Los encadenamientos que se generaron eran débiles y la clase industrial compensó el reducido tamaño del mercado con un régimen de oligopolio, fomentado por los altos niveles de protección arancelaria, que fundamenta las ganancias en la restricción de la competencia.

En definitiva, las condiciones favorables para el desarrollo de una manufactura nacional, junto con la matriz oligárquica de la burguesía industrial, caracterizada por una visión cortoplacista de obtención de excedentes fáciles y dependiente de la intervención del Estado, generó una industria sobredimensionada, ineficiente, intensiva

5. El inicio de la explotación petrolera en Ecuador coincidió, además, con una década de precios internacionales altos: el precio de un barril de petróleo WTI, referente para el crudo ecuatoriano, pasó de 3.56 dólares en 1971 a 37.38 en 1980, lo que corresponde a un incremento de 117% en valores constantes (Díaz, 2018: 11).

en capital y que creó poco empleo de calidad (Conaghan, 1989). Tal situación configuró un escenario muy problemático para el país y la región a principios de los ochenta, cuando cambiaron drásticamente las condiciones externas, el precio del petróleo bajó y se deterioraron los términos de intercambio del país.

1.3 Crisis de la deuda y ajuste estructural

El precio internacional del petróleo alcanzó su pico en 1980, para luego empezar una fase descendente que duraría toda la década; al mismo tiempo, las tasas de interés internacionales, que habían permanecido muy bajas durante los años setenta —en algunas ocasiones, incluso negativas en términos reales—, subieron repentinamente a partir de 1981, provocando lo que se conoce como crisis de la deuda. El aumento de las tasas de interés, junto con la reducción de las rentas petroleras, creó dificultades para el pago de la deuda externa, que durante la década anterior había representado el principal mecanismo de financiamiento del déficit fiscal. De improviso, Ecuador, como muchos países de la región, sufrió serias restricciones para acceder a créditos internacionales: frente a la imposibilidad de financiar el déficit fiscal, la política económica se orientó hacia medidas de recorte del gasto público. En este contexto, se ajustó el papel del Estado (planificación y regulación) frente a las fuerzas del mercado, con la apuesta al dinamismo del sector privado. Es en este período cuando empezó el acercamiento del país al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a sus exigencias de programas de “reformas estructurales y corrección fiscal” —básicamente, ajuste estructural— como condición para otorgar créditos⁶ (Díaz, 2018: 16).

El problema de la deuda no se circunscribía a la pública: el sector privado ecuatoriano mantenía una considerable deuda denominada

6. Entre 1983 y 1992, Ecuador firmó ocho cartas de intención con el FMI (Díaz, 2018).

en dólares.⁷ El peso de la deuda privada creció por la devaluación del sucre que el gobierno decretó en 1982, con el objetivo de desincentivar las importaciones y reducir la presión sobre el déficit de la balanza de pagos. Para sostener las empresas, el gobierno decidió implementar, en 1983, el mecanismo de “sucretización”, que consiste en transformar la deuda privada de las empresas en obligaciones por pagar en sucres al Banco Central, que, a su vez, asume la deuda externa denominada en dólares. Esta operación —de hecho, una nacionalización de la deuda privada— agravó el peso del servicio de la deuda en el presupuesto nacional y, consecuentemente, las medidas de ajuste.

Durante toda la década de los ochenta primó la preocupación por la estabilización de la economía, y la política económica tuvo como prioridad el control monetario y de la inflación (este último objetivo, sin mucho éxito) en la mayoría de los países de la región. A este período se le conoce como la década perdida de América Latina: a inicios de los noventa, el PIB per cápita de la región se encontraba al mismo nivel que en 1980.

En el caso de Ecuador, esta situación se prolongaría durante toda la década de los noventa. En 1992 asumió la presidencia Sixto Durán Ballén, cuyo gobierno se propuso —bajo la conducción del vicepresidente Alberto Dahik— contener la inflación y estabilizar la economía mediante una terapia de *shock*, que implicaba una devaluación drástica del sucre (35%) y el incremento del precio de combustibles y tarifas eléctricas. A lo largo de la década, el país experimentó una gran inestabilidad económica, marcada por serias dificultades en el sistema financiero, elevada inflación y frecuentes devaluaciones de la moneda. En un contexto internacional dominado por el Consenso de Washington, la respuesta de las autoridades se basó en políticas de estabilización fundamentadas en la ortodoxia, el ajuste y la disciplina fiscal (Díaz, 2018: 23). Los resultados fueron dramáticos. Las

7. Durante el auge petrolero, la deuda privada se incrementó a un ritmo acelerado, de forma similar a la deuda pública, pasando de 19 millones de dólares a más de 1,600 millones de dólares entre 1972 y 1982 (Díaz, 2018: 16).

condiciones de vida de los ecuatorianos empeoraron significativamente: entre 1995 y 2000, el número de pobres se duplicó, pasando de 34 a 71% de la población, mientras que el crecimiento quedó estancado. El PIB per cápita —en dólares contantes— fue de 3,687 en 1980 y de 3,720 en 1990; para 2000, todavía se mantenía en 3,678 dólares.⁸

Tampoco se logró estabilizar la economía: no hubo un incremento sustancial en la inversión, se agudizaron la concentración de la riqueza y la desigualdad... En suma, el país cerró la década con la peor crisis de su historia (Acosta, 2012: 245, 298).

1.4 La dolarización y un nuevo auge petrolero

El año 1999, el último de la década, del siglo y del milenio, fue testigo de una situación económica convulsa: el PIB real cayó 7.3%, la inflación cerró en 52% y los salarios reales perdieron 23% de su poder adquisitivo (Acosta, 2012: 244).⁹ La crisis generó, de hecho, una ola masiva de emigración: según reporta Acosta (2012: 309), “desde el 2000 al 2004, más de un millón de ecuatorianos habrían salido del país”.

En enero de 2000, en medio de esta situación, el presidente Jamil Mahuad anunció la dolarización de la economía ecuatoriana, a fin de frenar la hiperinflación y poner las bases para que el país pudiera salir de la recesión.¹⁰ Al cabo de un par de años, se logró controlar la inflación y la economía inició su trayectoria de recuperación, impulsada por un nuevo auge petrolero, a partir de 2003, y por la activación del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), en

8. Datos del Banco Mundial, recuperados de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=EC>.

9. El PIB per cápita, medido en dólares constantes de 2010, se contrajo 7.2% entre 1998 y 2000, de acuerdo con datos del Banco Mundial, recuperados de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=EC>.

10. Cabe resaltar que el país estaba ya, de hecho, parcialmente dolarizado: en 1999, aproximadamente 47% de los depósitos y 66% del crédito otorgado por los bancos privados estaban denominados en dólares (Acosta, 2012: 284).

2004. Este se encaminó a potenciar la exportación de petróleo y a acentuar el efecto favorable del incremento del precio internacional de los *commodities*, que duraría una década, idílica para América Latina (Ocampo, 2015).¹¹

La dolarización, sin embargo, no puso fin a la inestabilidad política, que se superaría solo a partir de 2007, cuando inició la época del presidente Rafael Correa, quien gobernó, de forma ininterrumpida, hasta 2017. Este período, caracterizado por condiciones externas extraordinariamente favorables y una inédita estabilidad política, sería testigo, además, de profundos cambios en la vida económica y social del país. Destaca en este sentido el intento de establecer un nuevo modelo de desarrollo a partir de la aprobación, en septiembre de 2008, de una nueva Constitución, en la que se replantearon las relaciones entre economía, Estado, sociedad y naturaleza.

En la nueva Constitución de la República de Ecuador se estableció como deber del Estado el diseño y la aplicación de una política pública orientada a la construcción de una economía y de una sociedad para el “Buen Vivir”. Este enfoque implicó alcanzar la supremacía del ser humano por sobre el capital, para lo cual se promovió un cambio en las relaciones de poder, y estructurar un Estado moderno y eficiente, cuyas políticas se definían con base en el ejercicio de una democracia participativa (Orbe y Caria, 2019). La orientación de la política del gobierno de Correa pretendía evitar la subordinación

11. Al introducir la dolarización, se adoptó el cambio de 1 dólar por 25,000 sucres, lo cual permitió precios relativos favorables para las exportaciones, que en 2000 se recuperaron significativamente. Sin embargo, en los años siguientes, la inflación erosionó esta ventaja, comprometiendo la competitividad de las exportaciones, sobre todo de las no petroleras, y favoreció, por el contrario, el incremento de las importaciones (Larrea, 2004). La evolución del tipo de cambio real afectó principalmente al camarón y al banano, cuya pérdida de competitividad internacional fue una de las principales motivaciones para la firma del Tratado Multipartes con la Unión Europea. También repercutió en algunos rubros de manufactura, como textiles y calzado, cuyos precios perdieron competitividad en relación con los de otros países andinos, como Perú y Colombia. Los efectos del tipo de cambio real desfavorable fueron una de las principales razones, junto con el desplome del precio del petróleo, para introducir, en marzo de 2015, salvaguardas a numerosas partidas arancelarias.

de los intereses de la sociedad a los de la clase empresarial, nacional e internacional. La “Revolución Ciudadana” impuso “un drástico giro en el manejo macroeconómico” recuperando el rol del Estado en la planificación y la inversión pública y adoptando una política económica que “evoca muchas de las políticas implementadas durante el auge petrolero de los años setenta” (Díaz, 2018: 31).

Este punto representó, quizás, el rasgo más característico de la ruptura del gobierno de Rafael Correa con el manejo económico de las décadas anteriores, durante las cuales el país había seguido una senda bastante ortodoxa (Díaz, 2018). El “socialismo del siglo XXI”, como se denominó esta etapa para destacar la función redistributiva que se pretendía introducir en la economía y la sociedad, produjo resultados sociales positivos: la provisión de servicios públicos de educación y salud mejoró sustancialmente, y los indicadores de pobreza y desigualdad experimentaron avances apreciables. Sin embargo, no se lograron los objetivos esperados en cuanto a la diversificación productiva y, en general, al cambio del modelo de acumulación (Orbe y Caria, 2019). A partir de 2015, con la caída del precio del petróleo, este modelo entró en crisis y las posibilidades de sostener la inversión pública se redujeron progresivamente.

El cambio de gobierno, luego de las elecciones de 2017, marcó una ruptura con esta etapa, inicialmente de tipo político, por la voluntad del presidente Lenín Moreno de tomar distancia de los escándalos de corrupción que involucraban a autoridades eminentes del anterior gobierno. No obstante, al agudizarse las dificultades económicas del país en los últimos dos años —bajo crecimiento, incremento del déficit fiscal y del peso de la deuda—, el gobierno ha cambiado el rumbo económico, de forma cada vez más explícita. Y, a partir de una renovada confianza en el sector privado —en desmedro de la intervención pública—, optó por medidas ortodoxas de austeridad que han conducido, entre finales de 2018 e inicios de 2019, a la firma de una carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional. Este documento viabiliza un nuevo paquete de financiamiento internacional multilateral, condicionado a la implementación de un programa de estabilización y ajuste estructural, que incluyó una reforma laboral que tendería a flexibilizar más las condiciones del trabajo.

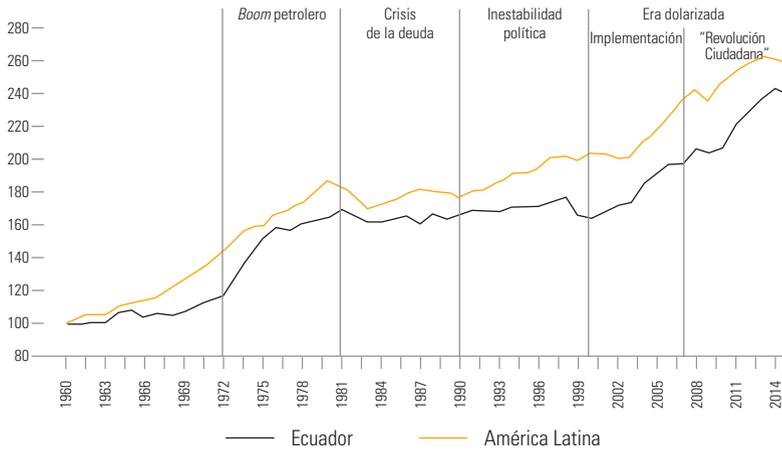
En resumen, el desempeño económico de largo plazo de Ecuador en las últimas décadas ha seguido una trayectoria decepcionante. Si bien, entre 1972 y 2015, el producto interno bruto (PIB) del país creció a una tasa promedio cercana al 4% anual, la tasa de incremento promedio del PIB per cápita alcanzó tan solo el 1.7% anual en el mismo período (Gráfica 2). Estos datos reflejan una situación de menor rendimiento con respecto al resto de la región, ya de por sí caracterizada por una trayectoria muy irregular y volátil (Díaz, 2018).

Los únicos períodos en los que Ecuador experimentó un mejor desempeño que el conjunto de América Latina son los del auge petrolero, entre 1972 y 1981, y el reciente *boom* de los *commodities*, a inicios del nuevo siglo. Esto ratifica la continua dependencia del país de los ciclos internacionales de demanda y el carácter procíclico de su modelo de crecimiento.

La tendencia de largo plazo en cuanto a la capacidad productiva no es positiva. Como se puede observar en la Gráfica 3, el PIB por persona en edad de trabajar se ha reducido, de forma ininterrumpida, desde el inicio de los años ochenta, reflejo de los problemas crónicos de productividad de la economía ecuatoriana y de su incapacidad para generar empleo suficiente y absorber el “bono demográfico”¹² (Calderón y Stumpo, 2016).

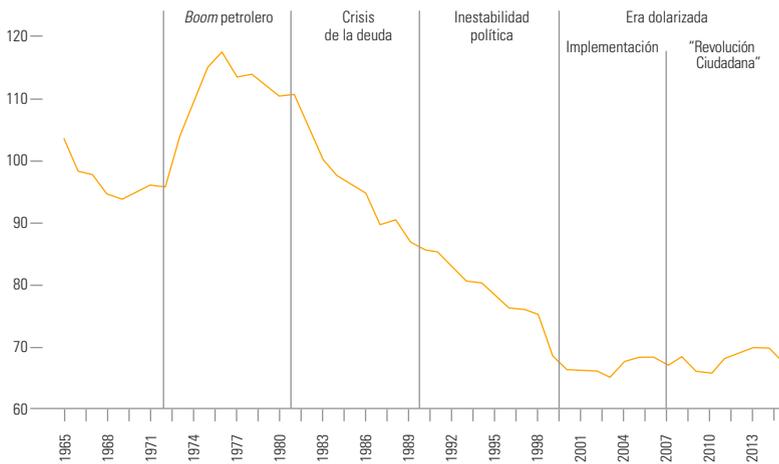
12. La estructura demográfica del país sufrió cambios entre 1965 y 2014; la población entre 15 y 64 años representaba 51% del total en 1965, 53% en 1977 y 64% en 2014. Datos del Banco Mundial, recuperados de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.1564.TO.ZS?locations=EC>.

Gráfica 2. Evolución del PIB per cápita de Ecuador y América Latina, 1960-2015 (1960=100)



Fuente: Díaz (2018: 8).

Gráfica 3. Evolución del PIB por persona en edad de trabajar (removida la tendencia de largo plazo), 1965-2014 (1983=100)



Fuente: Díaz (2018: 9).

2. Producción, empleo y exportaciones

2.1 La producción y el empleo

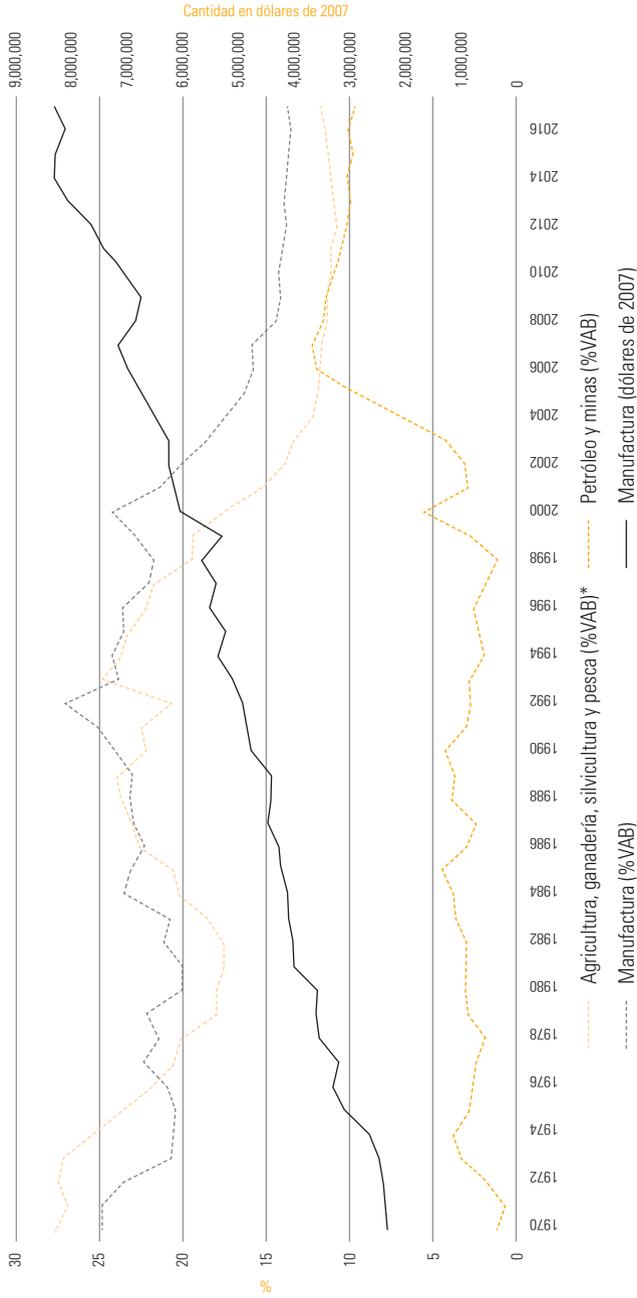
La Gráfica 4 muestra la evolución de la aportación al valor agregado bruto (VAB) de las principales ramas del sector primario y de la manufactura, desde la década de los setenta.¹³ Se puede observar cómo el sector primario redujo su importancia a consecuencia de la caída de la agricultura —este rubro pasó de 27.4% en 1970 a 10% en 2017—, un problema que no logró compensarse con la subida de minas y petróleo (con un incremento de 1.16% en 1970 a 10% en 2014). La tendencia de la manufactura, que pasó de 24% en 1970 a 12% en 2017, también fue declinante, de acuerdo con el modelo de desindustrialización prematura (Rodrik, 2016), pese a su crecimiento absoluto, en términos reales, a una tasa de 3.7% acumulativo anual.¹⁴

Desde 2000, los servicios vienen representando aproximadamente 50% del VAB total. La administración pública contribuye con entre 6 y 7%, y la construcción se ha mantenido en alrededor de 8 o 9%, con picos de 10% de 2012 a 2015 (Gráfica 5). Estos rubros han permanecido sustancialmente estables a lo largo de la última década y media.

13. El valor agregado es la producción neta de un sector después de sumar todos los productos y restar los insumos intermedios. No incluye las depreciaciones de los bienes manufacturados ni el agotamiento y la degradación de recursos naturales. El valor agregado bruto (VAB) mide el valor añadido por el conjunto de productores de una determinada rama de la actividad económica, recogiendo los valores que se agregan a los bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo. Se diferencia del indicador del peso sectorial de las ramas económicas sobre el PIB, pues da cuenta de la parte de valor agregado —generado en cada rama económica— al neto del valor importado o derivado de otros sectores.

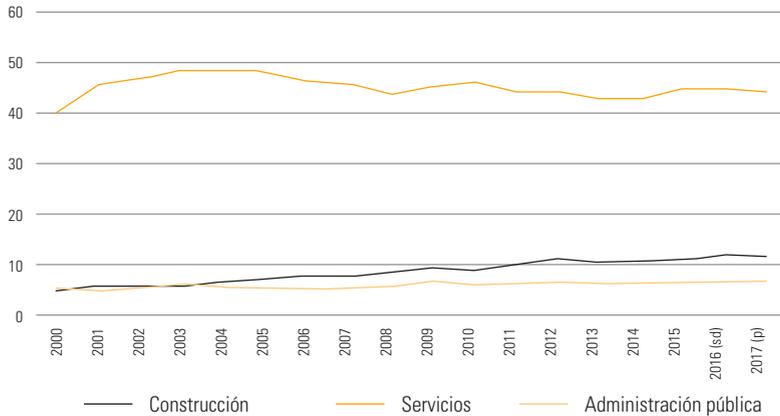
14. Al respecto, merece la pena rescatar las observaciones de Chang (2015: 236-238) acerca de la desindustrialización, que es, en parte, una ilusión estadística debida a dos factores: primero, el proceso de externalización de ciertos servicios que antes de 1980 proporcionaban las empresas industriales, pasando a contabilizarlos a partir de entonces, en términos de VAB y empleo, como sector servicios, y, segundo, la caída de los precios relativos de los productos manufacturados, resultado de la productividad superior de este sector con respecto a los precios de los servicios.

Gráfica 4. Contribuciones del sector primario y la manufactura al VAB, 1970-2017



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Banco Central del Ecuador, disponibles en <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776 y 763>.

Gráfica 5. Contribuciones de los servicios, la construcción y la administración pública al VAB, 2000-2017 (%).¹⁵



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Ecuador, recuperados de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>.

Datos de 2016, semidefinitivos (sd), y de 2017, provisionales (p).

Por otra parte, la población con empleo¹⁶ se ha incrementado en más de dos millones en la última década, pasando de poco más de

¹⁵ El dato de servicios incluye comercio, servicios de alojamiento y comida, transporte y almacenamiento, comunicación e información, actividades financieras, actividades profesionales, técnicas y administrativas, enseñanza y servicios sociales, servicio doméstico y otros servicios.

¹⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), esta definición se refiere a toda la población en edad de trabajar, es decir, personas mayores de 15 años ocupadas en alguna actividad económica a cambio de una remuneración o beneficio. Incluye empleo adecuado, no adecuado y no clasificado, según la clasificación adoptada desde 2014. La categoría de empleo no adecuado, que reemplaza la anterior definición de subempleo, designa aquellos trabajos que reportan deficiencias en horas o en remuneración. En otras palabras, esta categoría comprende a las personas que trabajan menos de 40 horas a la semana y que ganan menos del sueldo básico. Véase <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/inec-y-senplades-presentan-nueva-clasificacion-para-la-poblacion-con-empleo/>. Con respecto al Cuadro 4, se incluye subempleo, subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo, subempleo por insuficiencia de ingresos, empleo no remunerado y otro empleo no pleno.

seis millones en 2007 a 8.2 millones en 2018. La contribución de cada sector a la creación de empleo se puede observar en el Cuadro 2,¹⁷ que permite, además, comparar su evolución durante la última década.

**Cuadro 2. Distribución del empleo por actividad económica
(% sobre el total)**

Rama de actividad	Dic-07	Dic-12	Dic-16	Dic-18
Agricultura, ganadería, caza, y silvicultura y pesca	28,49	27.40	25.60	28.30
Petróleo y minas	0,56	0.5	0.60	0.60
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	10,87	10.60	11.20	10.70
Suministro de electricidad y agua	0,57	0.50	0.60	0.60
Construcción	6,65	6.30	7.10	6.80
Comercio, restaurantes y hoteles	24,63	25.00	25.50	24.10
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,19	6.80	6.70	6.00
Actividades de servicios financieros	0,89	0.90	0.60	0.80
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	3,39	4.40	4.20	4.80
Administración pública, defensa y planes de seguridad social obligatoria	3,22	3.70	4.20	3.40
Enseñanza y servicios sociales y de salud	7,33	8.00	6.90	6.70
Servicio doméstico	3,33	2.50	2.80	2.90
Otros servicios	3,89	3.50	3.90	3.70
Población con empleo (número de personas)	6,019,332	6,424,840	7,463,579	7,731,032

Fuente: INEC, *Ecuador en cifras*, recuperado de <http://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/BIINEC-war/index.xhtml>

17. En los cuadros y gráficas sobre el empleo se presentan datos del INEC a partir de 2007, pues no se dispone de información sistematizada y comparable para años anteriores.

Hasta diciembre de 2016, 25% del empleo se generaba en el sector primario, básicamente en agricultura y ganadería, aunque el peso de este rubro sobre el total ha disminuido levemente desde 2007. A diciembre de 2018, este porcentaje ha recuperado los valores de 2007. El sector petrolero, a pesar de ser uno de los más productivos de la economía, tiene una capacidad muy limitada de generar empleo, como frecuentemente ocurre en las actividades extractivas (McMillan y Rodrik, 2011: 24), por lo que no logra empujar hacia arriba la productividad del trabajo de la economía en su conjunto: su peso se mantiene muy marginal a lo largo de todo el período. El comercio, los restaurantes y los hoteles contribuían en 2016 con poco más de 25%, y fueron perdiendo peso hasta llegar a 24.10% en 2018. Transportes y comunicaciones han permanecido alrededor de 6 o 6.5%, con una pequeña disminución en 2018. La manufactura es responsable de 10.7% del empleo total en diciembre de 2018, manteniendo su peso relativo. La administración pública, la enseñanza, los servicios sociales y de salud, y las actividades profesionales, técnicas y administrativas permanecen, básicamente, en el orden de 4%, 7% y poco menos de 5%, respectivamente. La distribución sectorial del empleo no ha sufrido cambios sustanciales durante la última década. Más adelante se propone una aproximación a la importancia de los servicios de cuidado.

En el Cuadro 3 se muestran algunos indicadores relacionados con el empleo, desagregados por sexo: se puede notar que todavía existe una brecha considerable entre las condiciones de trabajo de hombres y mujeres. Así, las mujeres presentan mayores dificultades para acceder al empleo pleno (solo 32.5% de los empleos femeninos hasta diciembre de 2018 corresponden a esta categoría, frente a 46.5% de los hombres) y experimentan una mayor tasa de desempleo y trabajo no remunerado. También tienen menores tasas de participación.

Asimismo, hay brechas importantes entre zonas rurales y urbanas, así como entre distintas franjas de edad. El Cuadro 4 sintetiza algunas de las disparidades que todavía existen en el país. Por ejemplo, en las zonas rurales se evidencia que la tasa de empleo adecuado es de aproximadamente la mitad que en las zonas urbanas, mientras que el empleo no remunerado es del doble. De la misma forma, se

**Cuadro 3. Empleo, desempleo y subempleo, por sexo
(% de la población en edad de trabajar)**

Categoría	Diciembre 2007			Diciembre 2018		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Empleo bruto	64.7	80.0	50.1	65.4	77.3	53.9
Empleo global	95.0	96.2	93.3	96.0	96.6	95.5
Empleo adecuado/pleno	43.2	50.5	32.4	39.6	46.5	32.5
Subempleo	18.2	18.0	18.6	19.4	17.2	15.5
Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo	13.6	12.6	15.1	15.7	15.4	16.1
Subempleo por insuficiencia de ingresos	4.7	5.4	3.5	3.7	4.8	2.3
Empleo no remunerado	8.8	4.7	14.9	10.6	5.2	17.9
Otro empleo no pleno	23.7	22.0	26.3	25.7	23.7	28.5
Empleo no clasificado	1.0	1.0	1.0	0.6	0.7	0.5
Desempleo	5.0	3.8	6.7	4.0	3.1	4.5
Desempleo abierto	3.0	2.6	3.7	3.4	2.9	4.2
Desempleo oculto	1.9	1.3	3.0	0.6	0.6	0.6
Participación global	68.1	83.2	53.7	68.1	80.1	56.6
Participación bruta	46.3	55.8	37.0	48.4	56.9	40.3

Fuente: INEC, *Ecuador en cifras*, recuperado de <http://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/BIINEC-war/index.xhtml>

aprecia que son los jóvenes de entre 15 y 24 años los que más dificultades tienen en obtener trabajos plenos y están más expuestos al subempleo y, sobre todo, al empleo no remunerado.

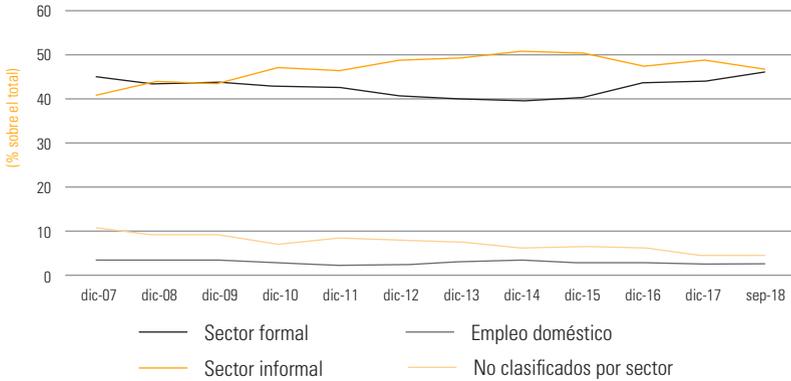
Es importante señalar que la informalidad sigue siendo un rasgo característico del empleo en el país, pues ha permanecido por encima de 40% a lo largo de los últimos 12 años (Gráfica 6). Esta situación es común también en otros países de la región: según la Organización Internacional del Trabajo, en 2016 en América Latina y el Caribe el trabajo informal representaba 53% del total (OIT, 2018: 40).

**Cuadro 4. Empleo, desempleo y subempleo,
por zonas y franjas de edad, diciembre de 2018
(% de la población en edad de trabajar)**

Categoría	Zonas		Edad				
	Urbana	Rural	Entre 15 y 24 años	Entre 25 y 34 años	Entre 35 y 44 años	Entre 45 y 64 años	65 años y más
Empleo bruto	61.8	73.5	42.0	76.4	82.9	78.1	42.0
Empleo global	94.8	98.3	90.8	94.4	97.5	98.2	99.0
Empleo adecuado/pleno	48.8	21.2	22.7	49.6	47.6	41.3	16.3
Subempleo	17.9	22.5	23.8	19.2	20.8	18.4	9.8
Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo	14.6	17.8	19.5	14.8	16.9	15.1	8.5
Subempleo por insuficiencia de ingresos	3.3	4.7	4.4	4.4	3.9	3.3	1.3
Empleo no remunerado	5.3	21.5	24.2	6.8	7.0	8.0	13.6
Otro empleo no pleno	22.0	33.1	20.0	18.2	21.6	29.6	58.6
Empleo no clasificado	0.9	0.1	0.0	0.6	0.6	1.0	0.6
Desempleo	5.2	1.7	9.2	5.6	2.5	1.8	1.0
Desempleo abierto	4.5	1.2	7.7	4.9	2.3	1.4	0.9
Desempleo oculto	0.7	0.5	1.6	0.7	0.1	0.5	0.1
Participación global	65.2	74.7	46.3	80.9	84.9	79.5	42.5
Participación bruta	47.4	50.6	46.3	80.9	84.9	79.5	42.5

Fuente: INEC, Ecuador en cifras, recuperado de <http://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/BIINEC-war/index.xhtml>

Gráfica 6. Peso de los sectores formal e informal, y del empleo doméstico, 2007-2018



Fuente: INEC, *Ecuador en cifras*, recuperado de <http://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/BIINEC-war/index.xhtml>

La incidencia del empleo no adecuado, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, es todavía alta y representa uno de los rasgos más característicos de Ecuador y de los otros países de la región. Este fenómeno apareció hacia la mitad del siglo XX, cuando los campesinos se alejaron de las formas precarias —en algunos casos, cuasi esclavistas— de producción agrícola y se trasladaron a las ciudades y las zonas rurales con más demanda de trabajo, donde intentaron insertarse en el mercado laboral como trabajadores asalariados. A raíz del limitado alcance de la industrialización, el sector manufacturero no fue capaz de incorporar a nuevos trabajadores y, más bien, con el proceso de cierre de industrias que siguió al fin de la época de industrialización dirigida por el Estado, la industria redujo su capacidad de generar empleo digno. Así, el subempleo y demás formas de empleo inadecuado pasaron a configurar una característica estructural del mercado de trabajo de la región, que, además, se agudizó en los períodos de crisis económica (Orbe y Caria, 2019).

Finalmente, tratando de incorporar algunas reflexiones sobre el peso del trabajo doméstico y los servicios de cuidado con respecto a los otros tipos de empleo, se puede recurrir al sistema de cuentas

satélites que mantiene el INEC. Si bien solo están disponibles datos para el período 2007-2013, podemos tener una aproximación a la relevancia de este sector. El Cuadro 5 reporta la contribución del trabajo no remunerado, diferenciado por sexo, al VAB de las distintas ramas de industrias, en 2007 y 2013.

En primer lugar, cabe evidenciar que el VAB total del trabajo no remunerado ascendía a 10,000 millones de dólares en 2013 (en dólares corrientes), equivalentes a 12% del VAB total de las industrias de ese mismo año (en 2007, esa cifra era de aproximadamente 10%); de estos, 7,000 millones, es decir, cerca de 70%, era representado por el trabajo doméstico de las mujeres en hogares privados. Los servicios sociales y de salud, y de entretenimiento y recreación tuvieron también una participación importante. En ambos sectores, la presencia femenina fue preponderante, como se confirma por el monto del valor no remunerado de las mujeres, comparado con el de los hombres. Estos tres rubros representaron cerca de 90% del VAB total del trabajo no remunerado.

2.2 Las exportaciones

Las exportaciones reflejan los sectores más productivos de una economía y son un elemento revelador de su potencial económico, particularmente cuando actúan como motor del crecimiento (Rodrik, 2005; Hausman y Klinger, 2006; Sanassee, 2014). Para Ecuador, las ventas al exterior son aún más importantes: al haber optado el país por la dolarización en 2000, se han convertido en un elemento fundamental no solo para promover el crecimiento económico, sino también para garantizar el equilibrio de la balanza de pagos y la liquidez necesaria para el funcionamiento de la economía en su conjunto. La herencia histórica en términos de concentración de las exportaciones y la dependencia de los productos primarios, conjuntamente con la difícil coyuntura internacional, son grandes limitaciones para una economía dolarizada.

Las exportaciones ecuatorianas se han concentrado tradicionalmente en pocos productos primarios y de escaso valor agregado, con

Cuadro 5. VAB del trabajo no remunerado por rama económica y sexo, 2007 y 2013

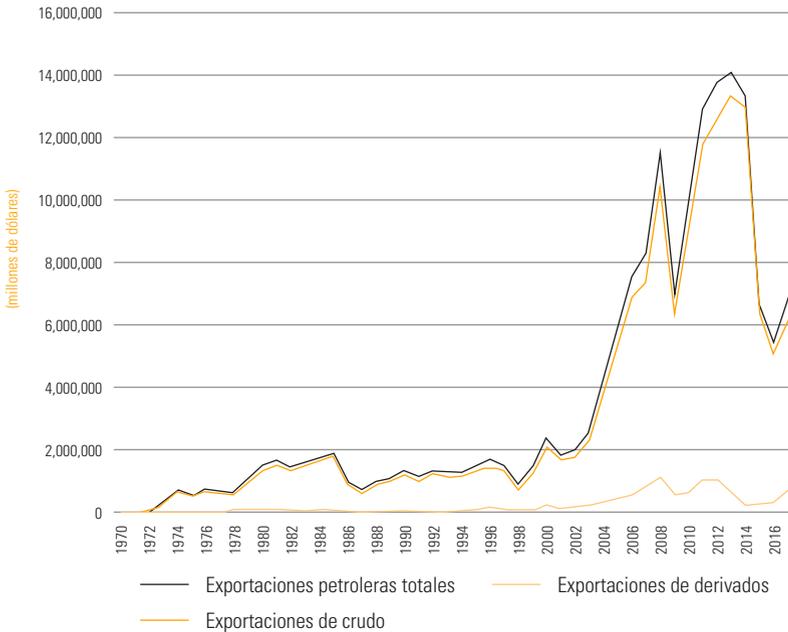
Industrias	2007			2013		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Fabricación de muebles	11, 973	8,593	3,380	9,516	6,829	2,687
Construcción	66,873	52,532	14,341	74,541	58,297	16,244
Servicios de reparación y mantenimiento de vehículos de motor y motocicletas	44,528	39,654	4,874	69,011	61,029	7,982
Transporte y almacenamiento	50,747	16,239	34,508	354,381	113,402	240,979
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	183,429	84,149	99,280	327,129	142,811	184,318
Servicios de enseñanza privada	91,824	31,099	60,725	106,762	34,388	72,374
Servicios sociales y de salud	988,310	217,649	770,661	2,240,411	498,182	1,742,229
Entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	954,399	382,779	571,620	1,936,725	767,723	1,169,002
Hogares con servicio doméstico	3,175,677	573,873	2,601,804	8,541,120	1,476,169	7,064,951
Total VAB del trabajo no remunerado	5,567,760	1,406,567	4,161,193	13,659,596	3,158,830	10,500,766

Fuente: INEC, Cuentas satélites, recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-de-trabajo-no-remunerado/>.

una fuerte predominancia del petróleo desde el inicio de su auge en la década de los setenta. En 1972 las exportaciones del hidrocarburo llegaron, de golpe, a 18% del total, para dispararse a 53% el siguiente año. Desde entonces, el petróleo ha mantenido una importancia muy

significativa en el sector externo. A finales de la década de los noventa, a las exportaciones de crudo se añadieron algunos derivados, cuyo valor es marginal (Gráfica 7).

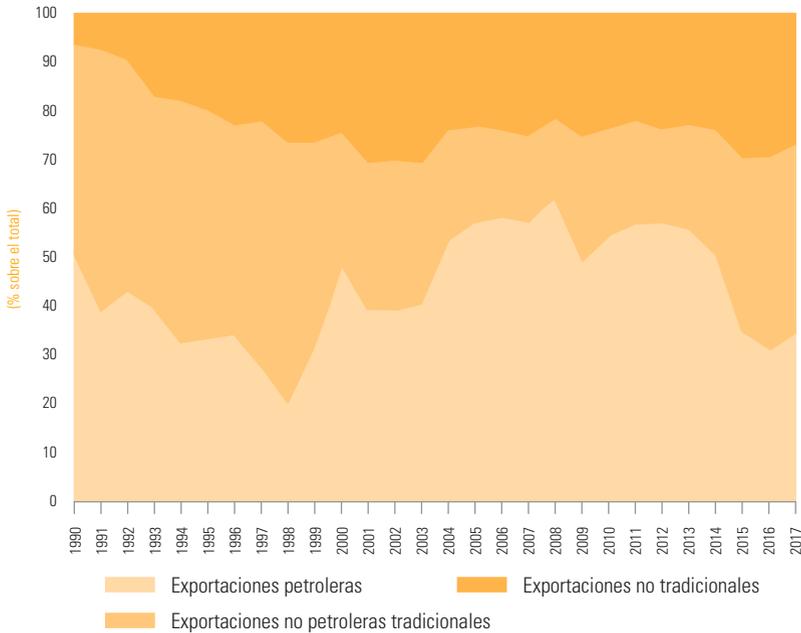
Gráfica 7. Evolución de las exportaciones de petróleo y derivados, 1960-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador, recuperados de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IE Mensual.jsp>. Fecha de consulta 18/11/2018.

Entre 2004 y 2014, el porcentaje de las exportaciones petroleras sobre el total no bajó de 50%, con picos de casi 65% en 2008 y 2009. Es solo a partir de 2015 que el peso de las exportaciones petroleras se redujo a 37%, por efecto de la caída del precio del crudo en el mercado internacional. En 2015 y 2016, las exportaciones petroleras han representado 32 y 36% del total (en 2017, el porcentaje volvió a subir por la recuperación del precio del combustible).

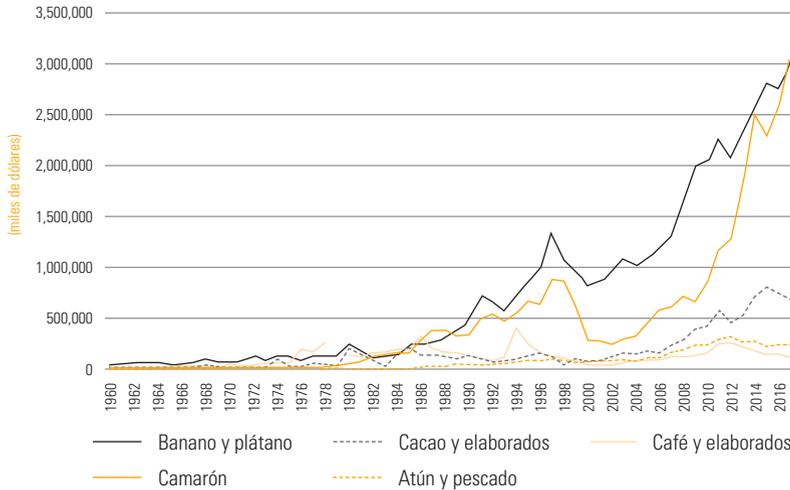
Gráfica 8. Composición de las exportaciones de Ecuador, 1990-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador, recuperados de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>. Fecha de consulta 18/11/2018.

Las exportaciones tradicionales de Ecuador incluyen cinco rubros primarios: banano; café y elaborados; cacao y elaborados; camarón; atún y pescado (los dos últimos se incorporaron a las exportaciones en los años sesenta, mientras que los otros son mucho más antiguos). De estos, el banano ha sido el más importante a lo largo de casi todo el período considerado, seguido por el camarón, desde finales de los ochenta (Gráfica 9). En los sesenta, estos cinco productos representaban, en conjunto, más de 80% de las exportaciones del país, pero su importancia ha disminuido progresivamente, conforme ha aumentado la del petróleo. Durante el reciente *boom* petrolero, su peso en las exportaciones totales fue de 20% y, a partir de 2015, se posicionó nuevamente en 30%.

Gráfica 9. Exportaciones tradicionales de Ecuador, 1960-2017

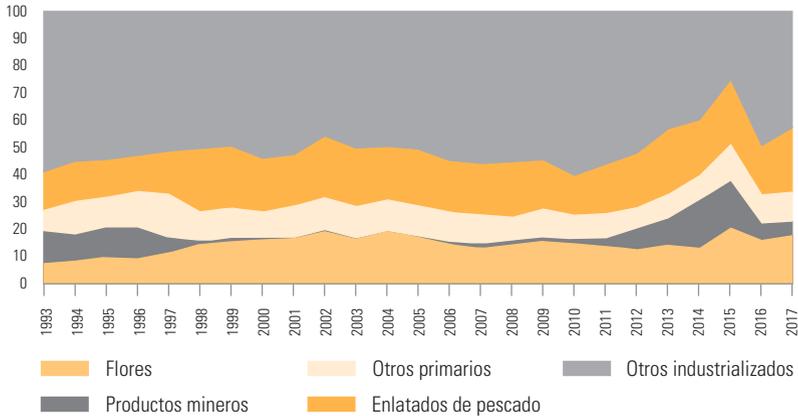


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador, recuperados de <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>, fecha de consulta 18/11/2018.

Las exportaciones no tradicionales, en cambio, están representadas por un conjunto heterogéneo de productos primarios (flores, frutas, madera, productos mineros) e industrializados (jugos y conservas de frutas, harina y enlatados de pescado, químicos y vehículos). Desde la década de los noventa hasta 2015, el peso relativo de cada uno de estos dos grupos se ha mantenido estable, alrededor de 30 y 70%, respectivamente.¹⁸

18. Entre 2014 y 2018, aproximadamente de 26 a 29% de las exportaciones ecuatorianas se destinaron a América Latina y el Caribe (alrededor de 10% del total, a la Comunidad Andina, con una tendencia a incrementar este porcentaje en los últimos años), con Perú, Chile, Panamá y Colombia como los principales socios. Los productos predominantes son petróleo (excepto a Colombia), partes de hierro y acero, partes de vehículos, plásticos, alimentos procesados, madera y farmacéuticos, es decir, productos con un valor agregado relativamente superior respecto de las exportaciones tradicionales. Las importaciones ecuatorianas de la región ascienden a aproximadamente 28 o 30% y proceden principalmente de Colombia, Panamá, Brasil, México, Perú y Chile. Véase TradeMap www.trademap.org.

Gráfica 10. Composición de las exportaciones no tradicionales de Ecuador, 1993-2017, en porcentaje



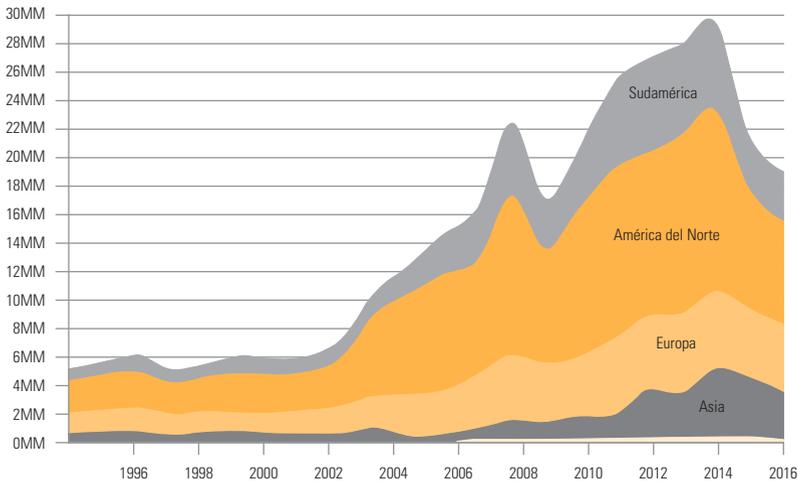
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador, recuperados de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEmensual.jsp>. Fecha de consulta 18/11/2018.

Entre las exportaciones primarias no tradicionales, las más dinámicas en los últimos 20 años han sido las flores (que, desde finales de los noventa, representan aproximadamente la mitad del valor de este grupo) y los productos mineros. Estos últimos han experimentado una expansión reciente muy fuerte, pasando de 8% del valor total de las exportaciones no tradicionales primarias en 2010 a alrededor de 40% en 2015, para luego bajar en los dos años siguientes. El aumento de las exportaciones de flores y productos mineros explica que el peso relativo de los productos primarios en las exportaciones no tradicionales se haya incrementado a 40% en 2014 y 2015, para luego caer en los dos años siguientes, al compás de la coyuntura de los precios internacionales. En las exportaciones no tradicionales industrializadas destacan los enlatados de pescado, cuyo peso en el grupo ha oscilado entre 20 y 30% en las últimas dos décadas, con una tendencia a estabilizarse en alrededor de 30% entre 2013 y 2015, siendo el valor de 2017 (36% de las exportaciones no tradicionales industrializadas) el más alto de toda la serie (Gráfica 10).

El peso de los productos primarios sobre el total de las exportaciones se ha mantenido por arriba de 70% desde los años noventa, superando, en algunas ocasiones, el 80%, como sucedió en 2013 y 2014. En 2017, 77% de las exportaciones ecuatorianas correspondió a productos primarios (BCE, 2018).

Los principales socios comerciales de Ecuador son relativamente estables, destacando el papel preponderante de Estados Unidos en sus intercambios. El reparto por regiones también es bastante estable, aunque, en el último período, se percibe una subida muy clara de los países asiáticos (Japón, Vietnam y China), que ganan peso a costa de Estados Unidos y América Latina. Cuando se tiene en cuenta el total del comercio (la suma de las exportaciones e importaciones), Estados Unidos ha supuesto más de un tercio del total desde 2000 (Gráfica 11).

Gráfica 11. Destino de las exportaciones ecuatorianas, 1995-2017 (por regiones), en miles de millones de dólares



Es importante destacar que el comercio regional se caracteriza por un mayor nivel de valor agregado. El EXPY es un indicador de la sofisticación de las exportaciones elaborado por un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard, liderados por Ricardo Hausmann (Hausmann y Klinger, 2006). Un estudio de la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI, 2014) calcula el EXPY de distintos países de América Latina entre 2000 y 2013 desagregando los datos de acuerdo con el destino de las exportaciones, para visualizar la dinámica del comercio intra y extrarregional. Los resultados indican un valor de EXPY sin tendencias marcadas de cambio en todo el período (Cuadro 6). Sin embargo, vale la pena evidenciar que las exportaciones intrarregionales presentan un valor más alto (aunque la diferencia con el resto del mundo se reduce en los últimos años), debido a que los productos más sofisticados (vehículos automotores para el transporte de personas; placas y láminas de polímeros de propileno; aparatos de cocción y neumáticos) se exportan, preferentemente, en la región (ALADI, 2014: 41).

**Cuadro 6. EXPY de Ecuador, según destino
de las exportaciones, 2000-2013
(ingreso per cápita en PPP*, dólares estadounidenses de 2010)**

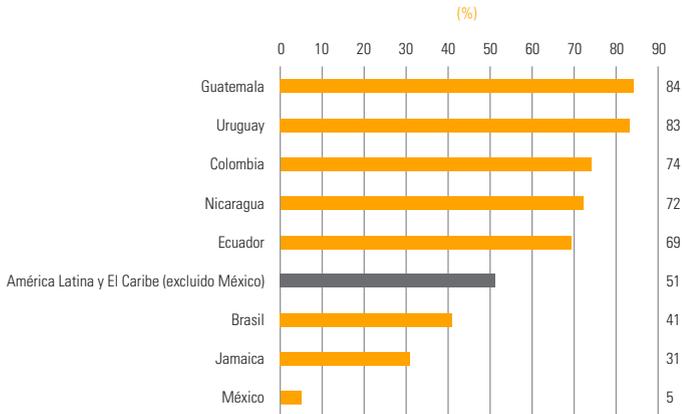
Año	EXPY comercio ALADI	EXPY comercio resto del mundo	EXPY total
2000	14,656	11,959	12,708
2001	14,596	11,399	12,334
2002	14,135	11,347	11,944
2003	14,523	11,456	12,199
2004	14,176	11,827	12,561
2005	14,210	12,227	12,749
2006	14,404	12,449	12,905
2007	14,339	12,440	12,993
2008	14,137	12,558	13,052
2009	13,958	11,526	12,498
2010	14,313	12,067	12,893
2011	13,939	12,262	12,758
2012	14,111	12,417	12,935
2013	13,850	13,143	13,372

* Siglas en inglés de paridad del poder adquisitivo

Fuente: ALADI (2014: 63).

Datos de la Cepal confirman esta tendencia: 69% de las exportaciones ecuatorianas de manufactura de media y alta tecnología se destinaron a la región en 2016 (Gráfica 12).

Gráfica 12. Proporción de las manufacturas de media y alta tecnología que se destinaron al mercado regional en 2016



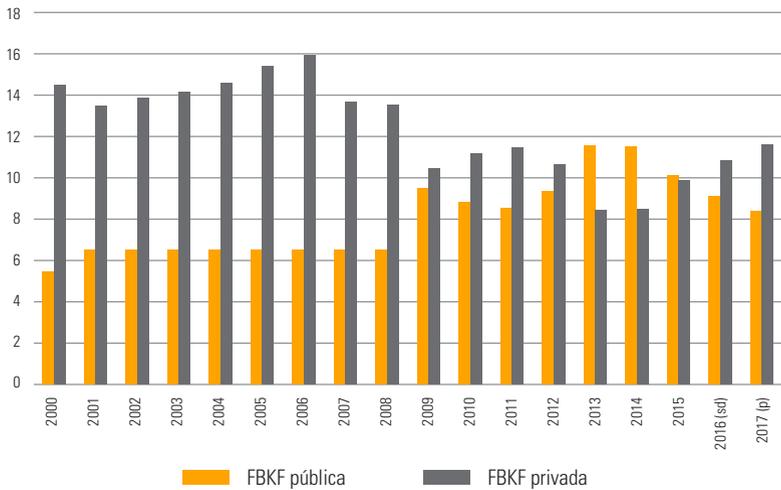
Fuente: Cepal, recuperado de www.cepal.org

2.3 Inversión, productividad y competitividad

Tradicionalmente, Ecuador ha experimentado bajos niveles de inversión, sobre todo por lo que se refiere a la inversión pública. A partir de 2007, y de forma más marcada desde 2009, esta situación cambió: la formación bruta de capital fijo (FBKF) en la última década se ha incrementado de manera sustancial gracias al aumento de la inversión pública. El total de FBKF, que hasta 2007 se mantuvo en alrededor de 20% con respecto al PIB, subió hasta llegar a aproximadamente 25% entre 2010 y 2011, tocar un pico de 27% entre 2012 y 2014, y descender a 25.5% en 2016. Esta variación, cuya magnitud se eleva si se considera que el PIB ha crecido de forma sostenida durante

esos años, se debe fundamentalmente a la intervención pública, pues la parte de FBKF que corresponde al sector privado, superior a la pública durante casi todo el período, ha tenido una variabilidad menor (Gráfica 13).

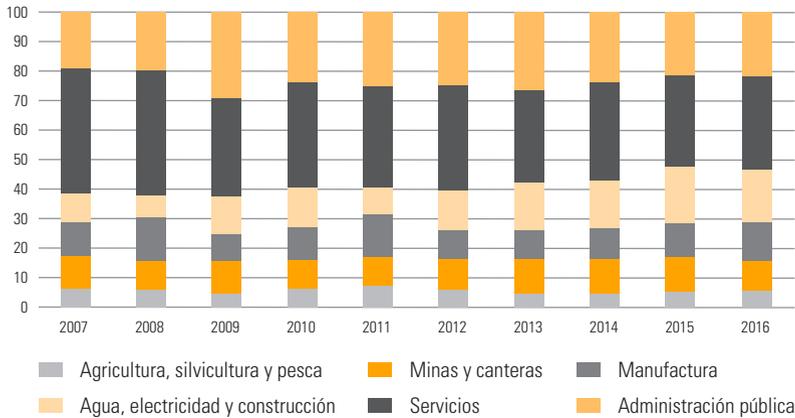
Gráfica 13. Formación bruta de capital fijo en Ecuador, por sector, 2007-2016 (% del PIB)



Fuente: Información estadística del Banco Central del Ecuador, recuperada de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indiceFBKF.htm>

En cuanto a la distribución de la FBKF entre sectores económicos, se puede observar que, de 2007 a 2016, la administración pública y los servicios suman más de la mitad. La manufactura representa entre 10 y 12% del total, y el sector de minas y canteras, entre 9 y 10%. Estos últimos porcentajes son bajos si se considera que se refieren a los sectores de la economía más intensivos en capital (Gráfica 14). Desde 2001, Ecuador presenta niveles de FBKF, con respecto al PIB, más elevados que el promedio de América Latina; durante toda la década de los noventa, el nivel de Ecuador se posicionó por debajo del promedio de la región (Banco Mundial, 2017).

Gráfica 14. Distribución de la FBKF por industria, 2007-2016 (% del total)



Fuente: Información estadística del Banco Central del Ecuador, recuperada de en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indiceFBKF.htm>

Tradicionalmente, la inversión extranjera directa (IED) en Ecuador ha presentado valores modestos: entre 2010 y 2015, la IED que recibió el país equivalió a 0.7% del PIB, en comparación con el 3.4% en promedio de la región. Esta circunstancia obedece, entre otros factores, al pequeño tamaño del mercado interno que ofrece Ecuador, por su población y su capacidad adquisitiva reducidas. Por un lado, suele afirmarse que la IED puede compensar la escasez de recursos financieros nacionales y representar una alternativa para fomentar la producción y el empleo; de esta manera, se puede sustituir el endeudamiento externo como fuente de financiamiento. Sin embargo, ello conlleva, por lo general, procesos de flexibilización laboral e incentivos tributarios favorables al capital extranjero, con el riesgo de que el atractivo para la inversión se concentre en la posibilidad de pagar salarios bajos y una producción muy contaminante. Además, los inversionistas extranjeros responden, comprensiblemente, a una orientación de negocios, que implica la búsqueda de ganancias, repatriadas posteriormente a sus países de origen, por lo que, en los años posteriores a la inversión, se genera un flujo financiero de salida por

concepto de compra de equipos, patentes, *royalties* y repatriación de ganancias.¹⁹

Según la Cepal (2017), en el período 2010-2016, el saldo neto de la IED en Ecuador en la balanza de pagos fue cercano a cero (es decir, el egreso de capitales igualó, sustancialmente, el ingreso por inversión) y “... en la medida en que las entradas de inversión extranjera directa se estanquen o se reduzcan, el aumento del acervo de capital y de la renta que genera —incluso, con caídas de la rentabilidad— podrá traducirse en resultados más negativos en la balanza de pagos” (CEPAL; 2017: 48). Lo que queda en el país son los encadenamientos que puede generar la IED. Sin embargo, en Ecuador, el capital extranjero se concentra, mayoritariamente, en sectores de recursos naturales intensivos en capital, como el petróleo, con débiles enlaces con el resto de la economía.²⁰ Las empresas extractivas tienden a ser intensivas en capital, con poca capacidad de generar empleo, pues, frecuentemente, funcionan como enclaves económicos. Esta circunstancia explica por qué la IED tiene un limitado impacto en la productividad global del sector empresarial y crea pocos trabajos, además de que sus efectos en los otros sectores económicos son escasos (Orbe y Caria, 2019).

En cuanto a la productividad, esta supone una debilidad estructural del país, al existir una marcada heterogeneidad, tanto entre sectores como respecto a la esfera internacional, lo que revela amplias brechas internas y externas en factores como el empleo y los salarios. Las brechas en productividad son fruto de —y, a su vez, alimentan a— las diferentes capacidades “en incorporación de progreso técnico, en poder de negociación, en acceso a redes de protección social y en opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral” (Calderón, 2017: 326).

19. Un ejemplo de esta dinámica es la IED que entró a Ecuador en el sector de transportes y telecomunicaciones, considerado, tradicionalmente, como un sector de alto valor agregado, por su componente tecnológico: se registran valores positivos importantes en los años 2003 y 2008, mientras que los valores son negativos desde 2009 hasta 2015. Para mayores detalles, véase Orbe y Caria (2019).

20. Entre 2010 y 2015, el 52% de la IED se ha dirigido al sector petrolero, 19%, a la manufactura y 25%, a los servicios (Calderón, 2017: 323).

En el Cuadro 7 se presenta la productividad del trabajo desglosada por sectores, donde se puede observar que, con la excepción de los servicios de suministro de electricidad y agua, aquella no se ha incrementado, de forma significativa, en la última década. El sector con la productividad más baja es, con mucho, el trabajo doméstico. Esta circunstancia se explica por la alta incidencia, dentro de este rubro, del subempleo y del trabajo no remunerado, que afecta, desproporcionalmente, a las mujeres (Patiño, 2017).

Cuadro 7. Productividad del trabajo por rama de actividad económica (VAB por trabajador en dólares de 2007)

Actividad económica	2007	2012	2016	Tasa anual promedio 2007-2016
Agricultura, ganadería, caza, y silvicultura y pesca	2,783	3,072	3,291	2.0%
Petróleo y minas	176,713	195,592	153,270	-0.3%
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	10,705	12,627	10,621	0.1%
Suministro de electricidad y agua	17,126	43,014	42,411	16.3%
Construcción	10,040	15,150	11,934	2.5%
Comercio, restaurantes y hoteles	4,196	4,773	4,298	0.5%
Transporte almacenamiento y comunicaciones	12,011	14,614	13,894	1.8%
Actividades de servicios financieros	24,314	35,723	52,222	10.8%
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	15,901	14,235	13,506	-1.7%
Administración pública, defensa; seguridad social	14,370	16,468	13,411	-0.2%
Enseñanza y servicios sociales y de salud	8,915	10,438	11,813	3.2%
Trabajo doméstico	740	1,089	919	3.5%
Otros servicios	17,346	19,323	15,927	-0.5%
Total	8,059	9,601	8,995	1.3%

Fuente: INEC, Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. Indicadores laborales, junio de 2017.

Después del año 2000, la productividad ha ido elevándose en el conjunto de las actividades económicas, reflejando un proceso importante de inversión, como se ha visto anteriormente. Sin embargo, pese a que entre 2007 y 2016 la productividad laboral en la manufactura nacional aumentó, su crecimiento fue inferior al promedio del país: 0.1% en la industria versus 1.3% en el total de la economía (Cuadro 7). En 2015, la industria ecuatoriana utilizaba, en promedio, 72% de su capacidad instalada: 67% para microempresas y pymes, y 78% para las empresas grandes (MIPRO, 2016: 32).

La productividad total de los factores (PTF) en Ecuador se incrementó, de manera significativa, durante las décadas de los sesenta y setenta (básicamente, gracias a las políticas de industrialización de ese período), para disminuir, de modo dramático, en los ochenta y noventa, en la época de la liberalización. Empezó a mejorar en la primera década de 2000, pero, en 2012, aún no había recuperado los niveles de 1980 (Cuadro 8).

Cuadro 8. Niveles de PTF (Estados Unidos 1980 = 100)

	1980	1990	2000	2012	Crecimiento anual (%)
Estados Unidos	100	112.1	131.4	13.3	1
Ecuador	51.2	42.2	37.6	44.8	-0.4

Fuente: Kharas y Kohli (2012: 82).

Los problemas de productividad del país se reflejan en sus condiciones de competitividad internacional. En el *Global Competitiveness Index* (WEF, 2018), Ecuador ocupa el puesto 86 del *ranking* internacional de 140 países. Se trata de un índice compuesto que combina múltiples indicadores, organizados por pilares. Los más relevantes son: calidad de las instituciones, infraestructura, capital humano, eficiencia de los mercados, ecosistema de negocios e innovación. Ecuador presenta un buen desempeño en cuanto a capital humano, algunos sectores de infraestructura (red vial y comunicación) y seguridad, que se ubican en las posiciones más elevadas del índice. Por el contrario, los indicadores más críticos son los referentes a las instituciones y, sobre

todo, a la innovación, lo cual refleja la escasa capacidad del país en este ámbito. Si bien este indicador es susceptible de tener sesgos, pues se realiza con base en entrevistas con expertos, es considerado una buena aproximación al potencial de crecimiento de un país.

2.4 Escenarios de posibilidad para el cambio estructural

Hausmann y Klinger (2006) elaboran un marco interpretativo que permite dibujar escenarios de crecimiento y evolución de las exportaciones, a partir de las características de la canasta exportadora del país.²¹ De la aplicación de este marco a Ecuador, los autores esbozan lineamientos para una estrategia de diversificación productiva (Hausmann y Klinger, 2010). El Cuadro 9 indica los productos cercanos a las capacidades productivas de Ecuador en 2007 que están ubicados en las zonas más densas del espacio del producto. Estos son los sectores que están al alcance del país²² para una diversificación más rápida y

21. Dichas características se expresan mediante los indicadores de “sofisticación” y “proximidad” de sus correspondientes grados (Hausmann y Klinger, 2006 y 2010). La sofisticación —medida por el EXPY— se refiere al “contenido de ingresos” de las exportaciones como una aproximación de la productividad: los países que desarrollan una canasta de exportaciones de EXPY elevado registran un crecimiento posterior más alto que las naciones que no lo hacen. En otras palabras, cuando un país se aferra a los bienes de más alta productividad, esta se difunde al resto de la economía (Rodrik, 2005: 13). La noción de proximidad hace referencia a las similitudes en los distintos procesos de producción (Hausmann y Klinger, 2006). Cada producto necesita *inputs* específicos (*know-how*, infraestructura, maquinaria, personal capacitado, contexto institucional, etc.), que las industrias exportadoras han encontrado la forma de garantizar, pero que están disponibles también para los nuevos aspirantes a exportadores. De esta manera, la capacidad instalada para producir bienes similares (con alta proximidad) facilitará la emergencia de productos nuevos que puedan aprovecharse de los mismos factores (Hausmann y Klinger, 2006).

22. Los autores los denominan *low-hanging fruits*, utilizando la metáfora de los frutos que cuelgan del árbol para visualizar que son los productos que más fácilmente se pueden alcanzar (Hausmann y Klinger, 2010).

Cuadro 9. Productos con mayor valor estratégico para Ecuador (2007)

Código HS	Nombre	Exportaciones (dólares)	Densidad	PRODY (PPP*)
0801	Cocos, nueces del Brasil, nueces de marañón, frescos o secos	1.2	0.133	2,722
0710	Hortalizas congeladas	142.5	0.122	1,238
1701	Azúcar de caña y sacarosa, en estado sólido	7,302.8	0.121	4,979
0709	Otras hortalizas, frescas o refrigeradas**	1,232.2	0.119	6,562
0305	Pescado seco, salado o ahumado, apto para consumo humano	1,965	0.119	16,614
0307	Moluscos	2,006.6	0.119	5,902
1207	Semillas y frutos oleaginosos	10.4	0.118	2,170
7108	Oro, en bruto, semilabrado o en polvo	61,398.5	0.116	3,689
1101	Harina de trigo o de morcajo	101.8	0.114	6,580
5202	Desperdicios de algodón, incluidos desperdicios de hilado e hilachas	0	0.114	6,301
1802	Cáscara, película y demás desechos de cacao	50.4	0.113	1,616
0708	Hortalizas de vaina, frescas o refrigeradas	75.7	0.113	2,548
0910	Demás especias	74.3	0.112	5,731
4001	Caucho natural y gomas naturales análogas, en formas primarias	2,098.5	0.112	4,686
1211	Plantas, partes de plantas, utilizadas en perfumería o medicina	1,242.2	0.112	7,159
1102	Harinas de cereales, excepto de trigo o de morcajo	341.4	0.111	5,152
0805	Cítricos, frescos o secos	945.9	0.111	11,626
0810	Las demás frutas, frescas	731.5	0.110	14,079
1703	Melaza procedente de la extracción o del refinado del azúcar	2.6	0.110	4,256
1517	Margarinas, grasas o aceites animales o vegetales	4,126.8	0.110	6,497

* Siglas en inglés de paridad del poder adquisitivo

** Incluye: espárragos, alcachofas, apio, berenjenas, pimientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hausmann y Klinger (2010).

estratégica.²³ Nótese que el sector más prometedor, en términos de valor estratégico, es el pescado seco, salado o ahumado, seguido por cítricos frescos o deshidratados y otras frutas frescas.²⁴

Correa y Stumpo (2016), en cambio, señalan la importancia de los encadenamientos productivos, con base en los conceptos de eficiencia keynesiana (acceso a mercados en expansión) y eficiencia schumpeteriana (posibilidad de incremento en la productividad que genere aprendizaje, innovación y *spillover* en el resto de la economía). Así, los productos se pueden clasificar de acuerdo con su capacidad de promover enlaces hacia otros sectores económicos. En esta perspectiva, los sectores “clave” son los que generan muchos encadenamientos hacia adelante y hacia atrás; así pues, son los que tienen mayor potencial para el cambio estructural. Los sectores “isla” son los que tienen encadenamientos limitados y pocas posibilidades de incidir en el resto de la economía. Los sectores “base” tienen encadenamientos hacia adelante y cumplen la función de insumos para otras ramas económicas. Los sectores “motor”, cuyos encadenamientos más relevantes son hacia atrás, son bienes finales. El 59% de los sectores industriales de Ecuador está representado por productos motor, es decir, que impulsan la demanda de insumos y bienes intermedios. Solo 13% del VAB industrial deriva de sectores clave. Dentro de estos, destaca el cacao elaborado. Correa y Stumpo (2016: 59) llegan a conclusiones similares a las de Hausmann y Klinger, al afirmar que la agroindustria es un sector prometedor por su capacidad de generar trabajo digno, por el rol que, tradicionalmente, ha desempeñado en la balanza comercial y por su alta productividad. En particular, los autores identifican siete sectores clave: I) Cacao elaborado sin edulcorantes, II) Café cereza, III) Ganado porcino, IV) Camarón fresco, V) Pescado vivo, fresco o refrigerado (excepto atún), VI) Aceites vegetales crudos, y VII) Ganado bovino, leche fresca sin elaborar, cuero sin curtir y piel. Una ventaja

23. Diversificación estratégica se refiere a sectores en los cuales la demanda se agranda de forma sostenida y rápida.

24. Incluye frutas que no son identificadas separadamente por su escasa importancia en el mercado internacional, tales como babaco, arazá y tamarindo, entre otros. Véase <http://www.fao.org/es/faodef/fdef08e.htm#8.09>, fecha de consulta 19/12/2018.

adicional de los productos agroindustriales es que no demandan muchas importaciones, pues la mayoría de los insumos proceden de la industria nacional. Por último, los autores argumentan que, en la actualidad, no existen condiciones para que la manufactura y los servicios adquieran un mayor peso en las exportaciones y la producción nacional en general (Correa y Stumpo, 2016).

Desde una perspectiva de tendencia de los mercados globales, Calderón y Stumpo (2016) ponen énfasis en la importancia de incursionar en las actividades intensivas en conocimiento e innovación con gran potencial de crecimiento en la economía mundial; en particular, turismo, software y servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), logística y servicios medioambientales. Dentro de esta categoría, el turismo ocupa un lugar privilegiado por el enorme potencial que ofrece Ecuador, el país con la mayor biodiversidad del mundo por unidad de superficie, además de contar con varios parques nacionales, dos ciudades Patrimonio de la Humanidad y gran riqueza cultural.

Finalmente, Carlota Pérez (2010) aborda el proceso de diversificación productiva a partir del análisis de las capacidades tecnológicas y de cómo estas determinan el potencial de crecimiento para los distintos países y regiones. La autora argumenta que la globalización actual tiene un fuerte sesgo asiático, por lo que América Latina debe identificar las áreas en las que tiene potencial tecnológico para desarrollar sus ventajas comparativas. Para simplificar, y considerando la extrema diversidad de los recursos naturales que posee la región, Pérez encuentra dichas áreas en las industrias basadas en recursos naturales, que pueden representar un “espacio complementario con la especialización de Asia en industria de ensamblaje”. Las industrias de procesos²⁵ basadas en recursos naturales y vinculadas a la biotec-

25. La autora utiliza el término “industrias de procesos” para referirse a la “transformación directa de materias primas mediante métodos químicos, eléctricos, calor u otros”, actividades que, por lo general, no son intensivas en trabajo. Se diferencia de la “industria de fabricación”, referida a los procesos de ensamblaje de partes diferentes, generalmente en talleres o en líneas de ensamblaje utilizando mano de obra (Pérez, 2010: 128).

nología y la ciencia de los materiales representan terreno fértil para desarrollar capacidades en biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica y nuevos materiales, como “probables protagonistas de la próxima revolución tecnológica” (Pérez, 2010: 123-124).

Para la autora existen oportunidades de creación de riqueza desde los distintos territorios, identificando y promoviendo las ventajas locales e, incluso, organizando aglomeraciones productivas alrededor de ellas (a través de organizaciones locales o de alianzas con grandes empresas globales), que pueden utilizarse para generar una producción dirigida a nichos específicos de mercado. En efecto, la globalización ha determinado una “hipersegmentación” de los mercados globales, es decir, una “infinita fragmentación”, no solo en los sectores industriales, sino también en materias primas y servicios. En esta fragmentación se generan “nichos de especialidad” que demandan productos muy diferenciados y específicos, en los que algunos métodos tradicionales, que funcionan a una escala mucho menor que las industrias de producción en masa, pueden ocupar nichos de valor alto. Ejemplo de esta tipología de nichos son los segmentos *premium* de los alimentos sofisticados, como las cadenas del cacao o del café. Cuanto más especial sea el producto y mayor su valor agregado, más poder de negociación tendrá el proveedor y más posibilidades de exigir un precio alto (Pérez, 2010).

3. Políticas de transformación productiva

Durante los gobiernos del presidente Correa, el cambio de la matriz productiva fue definido como uno de los objetivos principales de la política de desarrollo. A partir de 2008, el gobierno empezó a adoptar políticas específicas orientadas al fortalecimiento del aparato productivo: el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) desarrolló el primer documento nacional de política industrial; se reestructuró el sistema nacional de compras, con la intención de convertirlo en un instrumento de fomento productivo, y se redujeron los aranceles a las

materias primas y los bienes de capital (Calderón, 2017). Los programas específicos y la priorización adoptada en cuanto a sectores o cadenas productivas sufrieron modificaciones en el transcurso del tiempo, desde el primer Programa de las Apuestas Productivas y de Inversión en Ecuador, de 2008, pasando por la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013, el Código Orgánico de la Producción de 2010 y la Estrategia Nacional formulada en 2013 por el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva.²⁶ Sin embargo, los lineamientos fundamentales se han mantenido constantes y se han articulado alrededor de tres ejes: mejoramiento de la competitividad sistémica de la producción (entorno o clima de negocios), fortalecimiento de cadenas productivas específicas y promoción de industrias básicas. En mayo de 2013, se creó la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, adscrita a la Vicepresidencia de la República,²⁷ que tiene como propósito delinear y consensuar con varios ministerios, el sector privado y los otros agentes económicos una estrategia para el cambio estructural. En respuesta a este mandato, en 2015, se publicó la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (Vicepresidencia de la República 2015).

El primer componente de dicha estrategia está orientado al “mejoramiento de la competitividad sistémica de la producción” y a la promoción de un “entorno de innovación y competitividad” (Vicepresidencia de la República, 2015: 93) y se concentra en tres ámbitos fundamentales:

26. Para un análisis de la planificación del cambio de la matriz productiva de 2008 hasta 2011, véase Villavicencio (2014a). Los documentos de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva están disponibles en la página web de la Vicepresidencia de la República, <http://www.vicepresidencia.gob.ec/secretaria-tecnica-del-comite-interinstitucional-para-el-cambio-de-la-matriz-productiva/>

27. El Comité Interinstitucional está integrado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, el Ministerio Coordinador de Política Económica, el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el Ministerio de Comercio Exterior y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

1. *Fortalecimiento de las condiciones económicas e incentivos productivos*, mediante un marco institucional y normativo renovado para que el Estado promueva el acceso a recursos financieros de los sectores productivos prioritarios. En este ámbito, se señala la constitución de líneas de financiamiento para empresas y asociaciones de los sectores productivos prioritarios. También se expidió una normativa financiera y monetaria que canalice la liquidez hacia la inversión productiva y el establecimiento de medios alternativos de pago (dinero electrónico) para que las transacciones fueran más ágiles y rápidas (y menos dependientes de la liquidez general de la economía). En lo que se refiere a los incentivos, se establecieron mecanismos de fomento a la inversión privada mediante la firma de contratos de inversión, condiciones fiscales preferenciales (con beneficios especiales para la explotación de minería metálica a mediana y gran escala) e incentivos a la colaboración público-privada en iniciativas productivas, así como subsidios a proyectos forestales y al uso de cocinas de inducción.

2. *Ecosistema de innovación*, enfocado en el desarrollo del talento humano y la innovación. En este ámbito, se realizaron importantes —aunque controvertidas— reformas en el sistema de educación superior (y mejoras sustanciales del sistema de educación básica) e inversiones en nuevos proyectos de universidades públicas.²⁸

3. *Infraestructura y servicios para la producción*. Este eje ha sido central en las políticas para el cambio de la matriz productiva, pues incluye los proyectos destinados al cambio de la matriz energética, además de obras de infraestructura vial y mejoramiento de la conectividad. Las inversiones en infraestructura son, quizás, el rasgo más visible del proceso de modernización puesto en marcha por el

28. Entre estas, destaca el proyecto Ciudad del Conocimiento Yachay, que pretendía establecer sinergias entre la “Primera Universidad de Investigación de Tecnología Experimental, los institutos públicos y privados de investigación, los centros de transferencia tecnológica, las empresas de alta tecnología y la comunidad agrícola y agroindustrial de Ecuador, configurando, de esta manera, el primer *hub* del conocimiento de América Latina”. Este proyecto ha recibido muchos cuestionamientos por sus altos costos y los limitados resultados obtenidos.

gobierno, y también, el que mayor reconocimiento tiene por parte de la ciudadanía.

El segundo componente de la estrategia se enfoca en las políticas sectoriales de cadenas productivas. A través de una focalización selectiva y una estrecha vinculación con el sector privado, se pretende fortalecer las cadenas agroalimentarias (nafta, café robusta, maíz, cárnicos, cacao), las cadenas manufactureras articuladas con las industrias básicas (especialmente, la metalmecánica, confecciones de cuero, plásticos y cauchos, tecnología, cosméticos) y las cadenas de servicios y sectores intensivos en conocimiento (turismo sostenible).

El tercer elemento de la estrategia pone énfasis en las industrias básicas: petroquímica, siderurgia, cobre, aluminio, astilleros y pulpa. En la estrategia para el cambio de la matriz productiva de 2013, estas se denominaban “industrias industrializantes”,²⁹ para resaltar el potencial que tienen para generar encadenamientos con el resto de la estructura productiva.

En 2016, el Ministerio de Industria y Productividad publicó el documento de “Política Industrial del Ecuador, 2016-2025”, que reestructura la política industrial articulándola entre políticas transversales, políticas sectoriales y apuestas específicas por cadenas (MIPRO, 2016). Las políticas transversales se enfocan en el ambiente de negocios, la promoción del comercio exterior, el fortalecimiento del talento humano y el financiamiento de la actividad económica. Los principales instrumentos implementados hasta el momento consisten en un marco normativo orientado a la promoción de la inversión;³⁰ a la promoción del comercio, a través del establecimiento de tratados comerciales que garanticen acceso a mercados; al fortalecimiento del

29. Véase <https://www.youtube.com/watch?v=FSshrFxlH6o&feature=youtu.be>. En la priorización realizada en 2013, tales industrias eran siderurgia, metalurgia, petroquímica y refinerías.

30. Las normas más relevantes a este respecto son el Código de la Producción, Comercio e Inversión (COPCI), expedido en 2010, y la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, de 2015, junto con la reciente Ley de Fomento Productivo (2018), que establece incentivos tributarios para las nuevas inversiones.

talento humano, mediante programas específicos de capacitación y becas, y a la apertura de líneas de crédito para la industria.

Las políticas sectoriales se enfocan en los sectores más importantes por contribución al VAB industrial, creación de empleo y generación de divisas: en orden de importancia, son agroindustria, industrias intermedias y finales (maquinaria, electrónica, química, entre otras) e industrias básicas (siderurgia, fundición y refinación de cobre, fundición y refinación de aluminio, petroquímica, pulpa para papel y cartón, astilleros).

Finalmente, en lo que se refiere a las cadenas específicas, se amplían las cadenas priorizadas en la estrategia de 2015 y se añaden nuevos sectores: elaborados de café y cacao, lácteos, elaborados de pescado, palma, frutas y hortalizas, bioenergía y bioinsumos, y cárnicos, además de algunas cadenas de metalmecánica (calderas, equipos agrícolas, bombas y válvulas, transformadores, cables, tubos y línea blanca) (MIPRO, 2016: 148-154).

En la última década, se han logrado indudables avances en cuanto a la construcción de proyectos multipropósito —que posibilitan la incorporación de 182,000 hectáreas potenciales para riego— y el mejoramiento de la infraestructura vial y de las telecomunicaciones (MIPRO, 2016: 20; Calderón, 2017: 362).

Mención especial ameritan las inversiones en infraestructura para generación de energía eléctrica, que han contribuido a duplicar la capacidad del país de generar energía limpia. En 2007, Ecuador producía 47% de su energía eléctrica en centrales térmicas, y 9% de la demanda energética se satisfacía con importaciones. En enero de 2019, la producción nacional de energía eléctrica cubría 99% de la demanda nacional (queda un porcentaje marginal, que se importa de Colombia) y, además, 72% de la producción procede de fuentes renovables, principalmente hidroeléctricas.³¹ Este cambio tiene repercusiones sobre la balanza comercial, y, además, se evitan emisiones de

31. Datos del Balance Nacional de Energía Eléctrica, enero de 2019, de la Agencia de Regulación y Control de la Electricidad, disponible en <https://www.regulacion-electrica.gob.ec/balance-nacional/>. Las inversiones en este ámbito ascendieron, entre 2007 y 2016, a 11,274 millones de dólares.

6.92 millones de toneladas de CO₂ (Correa, 2017). El sector privado ha incursionado también en esta actividad, y existen empresas privadas que han invertido en producción de energías renovables, como la fotovoltaica, biomasa y solar. En 2017, el sector no público aportaba, aproximadamente, 15% de la capacidad nacional instalada para la generación de energía eléctrica (ARCONEL, 2017). A raíz de esta política, Ecuador se convirtió, en 2016, en uno de los países de la región con mayor cobertura de electricidad (97.24%), con un costo para las empresas que se encuentra entre los más bajos de América Latina.³²

A pesar de los varios logros, hay ámbitos en los que no se han logrado avances significativos. La debilidad institucional —rasgo característico de Ecuador— se ha mantenido: la rotación de autoridades y equipos técnicos debilitó la continuidad y efectividad de muchas iniciativas, gestando políticas genéricas, dispersas, sin metas definidas y que no contaron con suficiente financiación. Esta circunstancia, junto con la cultura rentista de la clase empresarial del país, limitó los efectos de las políticas de cambio de matriz productiva (Calderón, 2017: 364). En general, la política de diversificación productiva quedó subordinada a la necesidad de disponer de recursos rápidos para la inversión y el gasto público, procedentes de la exportación de petróleo y otros productos primarios. Así, se entregaron nuevas concesiones mineras y se pusieron en marcha nuevos proyectos petroleros. Tal vez el ejemplo más famoso de esta dinámica sea el proyecto Yasuní-ITT y la propuesta de dejar el crudo bajo tierra, que pretendía evitar emisiones a cambio de una corresponsabilidad de la comunidad internacional con el desarrollo del país.³³ En la misma perspectiva, la firma en 2016 del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea respondió a la necesidad de garantizar acceso al mercado europeo para el banano ecuatoriano, en paridad de condiciones con los otros proveedores, aunque en el mediano y el largo plazos la apertura del mercado ecuatoriano a los

32. Hasta enero de 2016, por ejemplo, el costo promedio por kilovatio-hora en México era de 21.7 centavos de dólar; en Colombia, de 13.5 centavos; en Chile, de 10.4 centavos; en Brasil, de 8.7 centavos, y en Ecuador, 7.6 centavos de dólar (Electronews, 2016).

33. Para mayores detalles sobre esta propuesta, denominada Programa de Emisiones Netas Evitadas, y su efectividad, véase Ferrín-Bravo y Sánchez-Merchán (2017).

productos europeos, independientemente de que se realice de forma gradual, generará presiones en la balanza comercial y en la industria nacional. En síntesis, esta estrategia termina por agudizar y reforzar el patrón primario exportador de Ecuador, su dependencia de las dinámicas de la economía global, y su sujeción a la volatilidad de los precios de las materias primas.

El gobierno de la Revolución Ciudadana no logró implementar una estrategia orientada a modificar la cultura consumista de la población, basada en patrones de consumo global y, por lo tanto, en las importaciones. Tampoco fue posible modificar la estructura productiva del país hacia un modelo de desarrollo endógeno, sostenido por procesos de industrialización, que diera paso al “cambio de la matriz productiva”. Si bien se modificó radicalmente la matriz de generación eléctrica, el país no pudo insertarse en cadenas globales de valor que facilitarían la articulación productiva del sector privado con sectores dinámicos de la economía mundial.

Entre 2007 y 2016, la inversión privada comprometida para proyectos de minería de mediana y gran escala ascendió a 8,000 millones de dólares (que no se harán efectivos hasta 2023); para estos proyectos se recibieron 165 millones de dólares por regalías anticipadas (INIGEMM, 2016). Si bien estos montos alimentan la inversión extranjera y representan flujos de capitales para el país, en las comunidades locales las consecuencias ambientales y sociales de este tipo de inversiones son graves: los proyectos de explotación minera en Ecuador —como en el resto de la región— han provocado fuertes reacciones por parte de las comunidades de los territorios donde se implementan, y han sido considerados como un mecanismo de acumulación por desposesión (Sacher, 2015).³⁴ Este análisis se ve reforzado si se toma en cuenta que la actividad minera representa

34. El término acumulación por desposesión fue utilizado por David Harvey (2004) para enfatizar que el proceso de acumulación —originaria o primitiva en Marx— en realidad se reproduce permanentemente a lo largo de la historia, está todavía en curso hoy en día y consiste, básicamente, en apropiarse de los bienes comunes y los excedentes generados mediante una variedad de mecanismos financieros, productivos y especulativos.

ingresos limitados para el Estado: las proyecciones indican que las regalías aumentarían desde apenas 150 millones de dólares en 2015 hasta 768 millones en 2025, mientras que las exportaciones mineras subirían a 3,814 millones en 2025 (INIGEMM, 2016: 93). El Observatorio sobre los Conflictos Ambientales de América Latina reporta ocho conflictos mineros en el país, entre los cuales se encuentran todos los proyectos aprobados durante el gobierno del presidente Correa.³⁵

4. Conclusiones

Del análisis de la estructura productiva de Ecuador a lo largo de las últimas décadas se puede concluir que su baja diversificación y concentración en pocos productos —en particular, en lo que se refiere a las exportaciones—, ha representado un factor limitante para el crecimiento y el desarrollo de un modelo más incluyente que genere más y mejor empleo para la población y reduzca los impactos ambientales de la actividad económica. La permanente dependencia de productos primarios ha expuesto, tradicionalmente, al país a los ciclos de la economía global y ha determinado las fases de expansión y contracción de la economía, con graves repercusiones en las condiciones de vida de la población.

Ecuador requiere una nueva forma de inserción internacional: un nuevo perfil de especialización productiva, con sostenimiento interno. Es necesario aumentar los niveles de empleo de calidad y los ingresos, propiciando la flexibilidad del capital, no del trabajo, así como robustecer el mercado interno y el aparato productivo doméstico, al igual que el sector exportador, como prerrequisito para dar forma a un sistema productivo competitivo y abierto a la competencia con el exterior. La transformación de la estructura productiva de Ecuador es imprescindible para crear condiciones de crecimiento acompañadas de políticas redistributivas que mejoren la equidad y sostengan la

35. Véase https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/lista/02032900.

demanda interna a través de la expansión del consumo y una mayor inversión que se traduzca en más productividad y mejores empleos.

En este sentido, la reactivación económica en las naciones emergentes, caracterizada por una demanda interna considerable, puede ofrecer una ventana de oportunidades para diversificar las exportaciones. Pero también es importante reconocer la pluriculturalidad del país y la coexistencia de distintas visiones de bienestar en las que el significado del desarrollo asume matices diferenciados. En esta perspectiva, las políticas de apoyo y consolidación de la economía social y solidaria (mercados orgánicos, promoción de circuitos solidarios y turismo comunitario, entre otros) pueden contribuir a fortalecer un modelo descentralizado de desarrollo en el que se dé valor a las especificidades territoriales y étnicas.

Es posible profundizar en algunas políticas de valorización del trabajo del cuidado, reconociendo el papel crucial que cumple en la sociedad. Ya se han dado algunos pasos en este sentido; por ejemplo, con las políticas de afiliación al seguro de las amas de casa. Todavía existe escasa conciencia sobre la importancia del trabajo de reproducción y de cuidado dentro de la sociedad, y vale la pena explorar las potencialidades que los servicios relacionados con estas actividades pueden ofrecer para la economía en su conjunto, máxime cuando lo que se necesita, frente a la Agenda 2030, es desmaterializar la producción.

A pesar de las difíciles condiciones que ha experimentado el país en los últimos años, es imprescindible sostener la inversión pública productiva y las políticas sociales, sin abandonar las potencialidades de financiación interna, mediante una reforma fiscal y la renegociación de la deuda. Es importante recordar que la IED puede suplir la escasez de capitales de un país, pero solo a condición de que promueva encadenamientos internos y transferencia de tecnología, además de cumplir con sus obligaciones fiscales. Por estas razones, es recomendable repensar la política de promoción de algunos sectores extractivos, empezando por la minería.

El debate sobre qué sectores es necesario promover debe repensarse teniendo en cuenta las restricciones temporales y espaciales. La industrialización ha sido, tradicionalmente, el motor del crecimiento y del cambio estructural en todos los países ahora desarrollados, en

virtud de sus externalidades positivas y sus enlaces con el resto de la economía. Sin embargo, hay evidencia de que el espacio para la industrialización de las naciones en desarrollo se ha venido reduciendo en los últimos años, por el éxito de la industrialización de los países asiáticos, que hace más difícil lograr competitividad para los *latest comers* en la manufactura.

La globalización ha creado un contexto internacional en el que las barreras arancelarias se reducen casi en todos lados, y el comercio internacional responde cada vez más a estrategias empresariales de las grandes corporaciones que fragmentan sus procesos productivos entre los distintos países, de acuerdo con las condiciones más favorables.³⁶

Se ha reducido el espacio para las políticas de protección y sustitución de importaciones que fueron parte del núcleo de la industrialización, y las nuevas reglas de comercio internacional limitan, considerablemente, el potencial para políticas industriales. Además, el sector de la manufactura se ha vuelto mucho más intensivo en capital y trabajo cualificado, lo cual reduce tanto la ventaja de los países con bajos salarios como el potencial de absorción de trabajo. Hoy en día, la desindustrialización —fenómeno que afecta también a los países desarrollados— se inicia a un nivel más bajo de ingreso con respecto al pasado: se observa una desindustrialización antes de la industrialización, o una desindustrialización prematura. Por esta razón, puede ser vital profundizar la integración productiva y comercial con los países de la región, que representan la porción del comercio internacional que más valor agrega a la canasta de exportaciones. Hay que aprovechar la complementariedad entre las distintas naciones,

36. Frecuentemente, las empresas transnacionales dividen los procesos productivos en función de los beneficios fiscales y las restricciones de carácter ambiental o laboral que existen en los distintos países. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo estima que la contribución de las filiales extranjeras de las empresas transnacionales representa, en promedio, alrededor de 23% del total de las contribuciones de las empresas y un 10% del total de los ingresos públicos, y que las pérdidas de ingresos de los países en desarrollo ocasionadas por la elusión de impuestos a través de centros de inversión extraterritoriales ascienden a 100 mil millones de dólares (UNCTAD, 2017).

empezando por la Comunidad Andina, con el fortalecimiento de los organismos existentes.

La agricultura no tradicional y, en particular, la agroindustria puede representar un sector interesante: si bien permanecen algunos rasgos tradicionales, la productividad de este sector se ha incrementado mucho en los últimos 20 años (Escaith, 2006). Aunque arrastra el problema de su baja capacidad de absorber trabajo (Rodrik, 2013), es uno de los sectores en los que Ecuador posee innegables ventajas absolutas, por sus características climáticas y geográficas.

Finalmente, está el sector de servicios, tradicionales y no tradicionales. A este respecto, hay un consenso en cuanto a que el turismo representa un enorme potencial, debido a la inmensa biodiversidad del país (Carrión, 2016). Aquí, Ecuador sí posee otra ventaja muy especial, que es ser el país megadiverso más pequeño del mundo y tener las islas Galápagos en su territorio. Además, las TIC, uno de los factores más importantes de crecimiento de la productividad, ya no son dominio exclusivo de la manufactura, sino que operan también en el sector de los servicios, lo que eleva el potencial de este último (Szirmai y Verspagen, 2010).

A partir del estudio de los regímenes de crecimiento, Alarco (2016) concluye que, en el caso de Ecuador, “en la mayor parte de los períodos [de la cronología 1959-2012] hay una relación directa entre la participación salarial y el crecimiento económico predominando un régimen de crecimiento basado en salarios...”, a raíz de la expansión del empleo determinada por los ingresos de exportación. Así, “las políticas redistributivas a favor de la masa salarial contribuirán, de manera positiva, al crecimiento”. El autor argumenta que, con base en este análisis, una economía no se hace más competitiva deprimiendo los salarios y las prestaciones de los trabajadores. Esta lectura asume una importancia particular en un momento en que la visión predominante es que el principal problema de la competitividad del país reside en los salarios demasiado elevados: se debe reequilibrar esta percepción y poner énfasis en políticas de aumento de la productividad del trabajo.

Es necesario recuperar el debate a propósito de lo que Fajnzylber llamó competitividad auténtica, es decir, un proceso de creación de

valor mediante la innovación y el progreso tecnológico, que se contrapone a la competitividad “espuria”, conseguida “a expensas de las remuneraciones salariales” y de la explotación de los recursos naturales (Fajnzylber, 1990: 65). Promover la competitividad auténtica requiere un gran esfuerzo del sector público para diseñar e implementar políticas de diversificación decididas, y sostener la inversión pública en apoyo a la competitividad sistémica, aun en el actual escenario de restricción externa y debilidad fiscal. Es necesaria una tasa natural acorde con la tasa de beneficio de una economía.

Referencias

- Acosta, A. (2012). *Breve historia económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL, 2017). *Estadística anual y multianual del sector eléctrico ecuatoriano*. Quito. 2017, ARCONEL.
- Alarco, G. (2016). “Desigualdad factorial del ingreso y régimen de crecimiento económico en Ecuador”, en Piketty, Thomas, *A propósito del Capital del siglo XXI*, Centro Andino de Acción Popular, Quito, pp. 91-135.
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 2014). “La calidad del comercio regional: exportaciones intra y extrarregionales”, *SEC/Estudio 209*, ALADI Secretaría General, Montevideo.
- Banco Central del Ecuador (BCE, 2018). Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural 2018. Disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Banco Mundial (2017). Crecimiento del PIB, porcentaje anual. Base de datos. Recuperado el 24 de noviembre de 2016, de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.
- Calderón, A. (2017). “Política industrial y tecnológica en Ecuador”, en Cimoli, M. y otros (comps.) *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Calderón, A. Stumpo, Giovanni (2016). “Las cadenas productivas: un eje clave de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva”, en Calderón, A., Dini, M. y Stumpo, G. (comps.) *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. (2003). “Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra”, en *El Trimestre Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- Carrión-Sánchez, D. (2016). “Estado, conflictividad y valores de uso alternativos: petróleo, minería y turismo”, en Burchardt, H.J. y otros (comps.). *Nada dura para siempre. Perspectivas*

- del neo-extractivismo en Ecuador tras el boom de las materias primas*, UASB/ICDD, Quito.
- CEPAL (2017). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2017*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chang, H.J. (2015). *Economía para el 99% de la población*, Penguin Random House, Bogotá.
- Conaghan, C. (1989). *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Correa, F. y Stumpo, G. (2016). “La agroindustria: un área estratégica para impulsar la transformación productiva y la inclusión social”, en Calderón, A., Dini, M. y Stumpo, G. (comps.) *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Correa, R. (2017). Informe a la Nación 2007-2017. Quito: SENPLADES.
- Díaz, J. (2018). “La historia contemporánea de Ecuador, 1972-2015”, en Díaz-Cassou, J. y Ruiz-Arrans, M. (comps.), *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pp. 7-36.
- Electronews (2016). “El recibo de la luz en América Latina y España”. Recuperado el 25 de enero de 2016, de: <http://www.tarifaselectricas.com.ar/?p=40>
- Escaith, H. (2006). “Industrialización truncada y tercerización sustitutiva en América Latina”, en *Problemas del Desarrollo*, 37 (147). México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, pp. 45-80.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina. De la “caja negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ferrín-Bravo, V. y Sánchez-Merchán, M.A. (2017). “Análisis de la efectividad de la propuesta de emisiones netas evitadas”, en *Revista Electrónica de Cooperación-Universidad-Sociedad*, 2(3), pp. 47-52, disponible en <Http://:revistas.utm.edu.ec/Index.php/recus>.
- Hausmann, R. y Klinger, B. (2006). “Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space”, *Working Paper*, 128, Center for International Development at Harvard University, Cambridge, MA.

- (2010). “Structural Transformation in Ecuador. Country Department Andean Group (CAN)”, en *Policy Brief* No. IDB-PB-112.
- Hofman, A. y Buitelaar, R. (1994). “Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador”, *Revista CEPAL*, núm. 54, pp. 149-166.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA, 1966), *El desarrollo industrial de Ecuador*, Simposio latinoamericano de industrialización, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Kharas, H. y Kholi, H. A. (2012). “Latin America: Is Average Good Enough?”, en Centennial Group, *Latin America 2040. Breaking Away from Complacency: An Agenda for Resurgence*, Sage, segunda edición, Washington, pp. 77-101.
- Larrea, C. (2004). “Dolarización y desarrollo humano en Ecuador”, *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 19, pp. 43-53. Quito.
- McMillan, M. y Rodrik, D. (2011). “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, en *NBER Working Papers*, 17143.
- Ministerio de Industria y Productividad (MIPRO, 2016). *Política industrial del Ecuador 2016-2025. Más industrias, mejor desarrollo*. Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad / Ministerio de Industria y Productividad, Quito.
- Moncada, J. (1982). *Capitalismo y subdesarrollo ecuatoriano en el siglo XX*, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Ocampo, J. A. (2012). *La historia y los retos del desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2015). “Tiempos de incertidumbre”, en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2015, pp. 6-11. Washington.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018). *Panorama Laboral 2018, América Latina y el Caribe*, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- Orbe, J. y Caria, S. (2019). *La economía ecuatoriana en la encrucijada*, IAEN, Quito.
- Patiño, C. (2017). “Análisis de pobreza de tiempo con enfoque de género: el caso de Ecuador, 2012”, en *Cuaderno de trabajo*, núm. 4, INEC, Quito.

- Pérez, C. (2010). “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en recursos naturales”, en *Revista CEPAL*, núm. 100, pp. 123-145. Santiago de Chile.
- Ponce, J. y Vos, R. (2012). “Redistribution without Structural Change in Ecuador. Rising and Falling Income Inequality in the 1990s and 2000s”, en *WIDER Working Paper*, Helsinki, núm. 2012/12.
- Rodrik, D. (2005). “Políticas de diversificación económica”, en *Revista CEPAL*, núm. 87, pp. 7-23. Santiago de Chile.
- (2013a). *Structural change. Fundamentals and growth: an overview*, Institute for Advanced Studies, Princeton.
- (2016). “Premature deindustrialization”, en *Journal of Economic Growth*, vol. 21 (1), pp. 1-33.
- Sacher, W. (2015). “Megaminería y desposesión en el Sur: un análisis comparativo”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 51, pp. 99-116. Quito.
- Sannasee, R.V. et al. (2014). “Export-led growth hypothesis: a meta-analysis”, en *The Journal of Developing Areas*, Vol. 48 (1), pp. 361-385. Tennessee State University.
- Szirmai, A. y Verspagen, B. (2010). “Is manufacturing still an engine of growth in developing countries?”, ponencia preparada para la 31 Conferencia General de The International Association for Research in Income and Wealth, St. Gallen, Suiza, agosto 22-28.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017a). Base de datos: Value of cross-border M&As by region/economy of purchaser, 1990-2016. Recuperado el 15 de marzo de 2019 de: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics.aspx>
- World Economic Forum – WEF (2018), *The Global Competitiveness Report 2018*, WEF, Ginebra.

CAPÍTULO V

Perú

LUIS ÁNGEL RODRÍGUEZ SALCEDO

Introducción

Desde un enfoque de economía política, resulta clave ver la construcción, desarrollo y crisis de los modelos de crecimiento y acumulación a la luz de los procesos políticos. Al hacerlo, hay que considerar el accionar de las clases o grupos de interés, así como sus prácticas en la esfera social y pública, orientados concretar y satisfacer sus intereses. Esto nos lleva a detectar que los cambios y/o continuidades en las estructuras productivas tienen que ver con el poder que determinadas clases o grupos han ejercido en momentos específicos de la historia económica del país.

Cabe preguntarse, con Robert Dahl, si “en un sistema político donde casi todo adulto puede votar, pero donde el conocimiento, la riqueza, la posición social, el acceso a funcionarios y otros recursos

están distribuidos de forma desigual, ¿quién gobierna en realidad?”¹ Es decir, ¿quiénes, dónde y cómo deciden respecto de las políticas? Y quizás un poco antes: ¿quiénes, dónde y cómo configuraron un tipo de estatalidad que termina favoreciendo más a unos sectores en desmedro de otros?

Como enseña la teoría, el poder no reside únicamente en las instituciones, sino, y quizás principalmente, en la sociedad. Y es en este ámbito donde se encuentran agentes y actores sociales para vender y comprar bienes y servicios buscando satisfacer necesidades inmediatas o futuras. Es ahí donde se invierte capital en vistas de producir y acumular riqueza. Así, el mercado no es un espacio que se caracterice por su neutralidad y autonomía, como sostienen algunos economistas y académicos, sino que tiene en su base el movimiento de fuerzas que no están quietas y que buscan alcanzar y maximizar beneficios. Puede decirse que el mercado es un ámbito definido por el antagonismo. Si esto es así, entonces se configura como un campo marcado por la política.²

En el caso de Perú, como se verá de modo sucinto en el presente trabajo, durante la República del Guano, la República Aristocrática, durante los autoritarismos extractivistas, los populismos y la república empresarial, hubo una “constelación” de agentes actuando desde los espacios en la economía. Latifundistas, exportadores, industriales, banqueros, transnacionales, trabajadores (del campo y la ciudad) fueron perfilando el carácter de las estructuras productivas del país.

La complejidad de estos métodos echará luces para comprender un proceso, que, si bien, de acuerdo con la teoría política, es permanente e inacabado, en Perú se ha mostrado trunco: la construcción

1. Dahl, Robert. (1961). *Who Governs?*, citado por Durand, Francisco y Crabtree, John. (2017). *Perú: élites de poder y captura política*. Lima: IEP.

2. Retomando teorías y conceptos propuestos por Karl Schmit, Chantal Mouffe señala que el elemento característico de lo político es hacerse cargo de los antagonismos irreductibles existentes en las sociedades. Así, la política es antagonónica en su definición. Por lo tanto, dice Mouffe, en una sociedad democrática o que aspire a serlo no se trata de gestionar el consenso, sino más bien el disenso. Véase Mouffe, Chantall. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

de un Estado en el que todos sus habitantes sean considerados ciudadanos, es decir, sujetos plenos de derecho. Los distintos sistemas políticos perfilaron un tipo de estatalidad que, aun en la actualidad, sigue negando en la práctica su carácter plurinacional: por ejemplo, 55 pueblos indígenas que hablan 48 lenguas nativas siguen sin ver reconocidas sus instituciones (de justicia, entre otras), quedando al margen del país oficial.

Un hecho como este está íntimamente vinculado con una estructura productiva que, en los años noventa del siglo pasado, se reprimarizó y puso las cosas donde siempre estuvieron: producción primario exportadora vinculada a y dependiente de las condiciones del comercio y mercado mundial. Lo que no solo la coloca en situación vulnerable, más aún en medio de un proceso de financiarización y especulación internacional (que explica la subida y caída de los precios de los *commodities* en los últimos 15 años), sino que la vuelve vulnerable por la penetración de capital extranjero. A la fecha, varias de las empresas más grandes del país tienen ya un accionariado mayoritario en manos de intereses foráneos. Esto es preocupante toda vez que estos capitales tienen inversión a largo plazo en sectores y recursos estratégicos de la economía nacional, con lo que se pone en riesgo la soberanía del país en sus distintas ramas productivas (puertos, energía, vías, etc.).

Al respecto, cabe hacerse la pregunta de Jiménez: “¿Puede sostenerse el crecimiento, bajo el contexto macroeconómico neoliberal actual, con un déficit en cuenta corriente financiado con capitales extranjeros en forma de inversión extranjera y créditos internacionales?” (Jiménez, 1999).

Seguidamente se hará una presentación concisa de las principales características de cada una de las tres grandes estructuras productivas –o modelos de crecimiento primario, sustitutivo de importaciones y neoliberal.

Modelo primario exportador

Luego de la guerra con Chile (1883), se optó por un patrón de acumulación que impulsó el proceso de reconstrucción nacional, con un creci-

miento orientado hacia el exterior (crecimiento por exportaciones similar al de la Era del Guano, previa a la guerra con Chile), con débil impacto en el mercado interno. La economía fue crecientemente dominada por capitales trasnacionales, sobre todo estadounidenses, que operaban en alianza con las clases altas. Hacia los años veinte, la minería, así como la banca, los servicios públicos y la industria, eran dominados por capitales foráneos. Esto iba a la par de la concentración de las inversiones: en la década de los veinte, dos compañías mineras de capital norteamericano (Cerro de Pasco Mining Company y la Northern Perú Mining) obtenían juntas 22% de los ingresos totales por exportación.

A inicios de la década de los treinta, luego de derrocado Leguía, los nuevos gobiernos otorgaron incentivos en la producción de oro, con lo cual se incrementaron las inversiones. Entre 1930 y 1938, se crearon 38 empresas mineras de oro. Al menos 20 tuvieron significativa participación de capital nacional: Wiesse (seis empresas), Fernandini (cuatro empresas), Boza (cinco), Álvarez Calderón (cuatro), Rizo Patrón (dos). El incipiente interés industrial de las élites nacionales se orientó hacia la minería. No obstante, los grandes yacimientos de minerales estaban en manos de capital extranjero. Así, la expansión y diversificación eran limitadas. Solo los Wiesse invirtieron un importante capital en mecanización y electrificación de la mina (Thorp, 1978) (Chumacero, 2014).

De 1948 hasta fines de los años sesenta, la economía peruana fue “un sistema orientado por las exportaciones, en el cual las dificultades cíclicas de la balanza de pagos se controlaban a través de contracciones de la demanda interna y devaluaciones cambiarias; un sistema en el que tanto la entrada de capital foráneo como la repatriación de las utilidades eran prácticamente irrestrictas, y en el que la intervención y participación estatales eran mínimas. Durante la década de 1950, la inversión norteamericana en el Perú tuvo una tasa superior al promedio latinoamericano. El país siguió al pie de la letra las instrucciones del FMI en la crisis cíclica de 1958-1959 y se apresuró a retirar las restricciones impuestas a mediados de la década de 1940 en los mercados de comercio exterior y cambiario” (Thorp y Bertram, 1985).

La distribución del ingreso, las tasas de inversión y el ahorro total se deterioraron y cayeron aceleradamente al cierre de la década de 1950. La crisis de 1958-1959 tiene precisamente como base la caída de la tasa de inversión. El dinamismo de los capitales nacionales y extranjeros en los sectores más importantes de la economía declinaron. En ese contexto, la promulgación de la segunda Ley de Industrias, Ley número 13270, de 1959, que promovía la industria, decretada al primer año de mandato del presidente Prado, es señalada como el elemento que cierra formalmente el período. La norma, que se verá en extenso más adelante, buscaba proteger la producción e impulsar la industrialización del país mediante la exoneración de impuestos y derechos arancelarios.

Modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones

En 1959, durante el segundo mandato de Prado, el gobierno promulgó la Ley de Promoción Industrial número 13270. La norma, que comenzó a elaborarse en el último año del régimen de Manuel Odría, ofreció incentivos para la participación del capital foráneo y estímulos a la inversión industrial vía exoneración de impuestos a importaciones de equipos y bienes intermedios (Jiménez: 1999).

El ciclo de industrialización cepalino impulsó crecimiento del PIB y la manufactura entre 1959 a 1966 (los primeros años del ciclo sustitutorio): el PIB alcanzó una tasa de crecimiento de 7.3%. La producción manufacturera creció 10.3% por año aproximadamente. De 1966 a 1975, estos promedios descendieron: entre 4.3% el PIB y 6.4% la manufactura. Si bien “creó un sector manufacturero líder, falló en desarrollar una industria local productora de bienes de capital, de insumos y tecnologías; en articular la economía y el mercado internos y porque fue incapaz de modificar la composición de comercio exterior y su tendencia al recurrente déficit”. De allí que Jiménez señale que el ciclo fue “espurio” (Jiménez, 1999: pp. 21 y 26).

El fracaso del proceso de industrialización estuvo relacionado con los conflictos de las clases y grupos sociales que participaban en la economía y los proyectos de país que eran predominantes y se hallaban en disputa desde las décadas del veinte. Una débil autoridad gubernamental, privatización del poder público y ausencia del Estado en algunos territorios, eran aspectos que daban cuenta de confrontación sociopolítica en desarrollo.

En ese marco, las clases sociales latifundistas, exportadoras y transnacionales, tuvieron poder suficiente para configurar, hasta la década de los sesenta, los márgenes y límites de acción del Estado, y socavaron la posibilidad de que emergiera una burguesía urbana fuerte y con mayores márgenes de actuación. Esto, a pesar de crecientes diferencias entre los sectores de la industria más modernos y los terratenientes. Sin perjuicio de esto, ninguno (con algunas excepciones entre los industriales) se planteaba la necesidad de articular el mercado interno con la exportación. Así, el éxito del proceso industrializador, por las características y desarrollo de la economía peruana, después de la guerra con Chile y toda la primera parte del siglo XX, solo podía crecer en tanto “no entrara en conflicto con los intereses de los grupos predominantes y con su escenario liberal decimonónico para el desarrollo del país. En otras palabras, la industrialización no estaba asociada con la formación de un Estado nación” (Wils, 1979, pp.67-68) (Jiménez, 1998; pp. 14).

A partir de los años veinte, surgieron organizaciones políticas, como el APRA y el PS (que aglutinaban a las clases trabajadoras y la pequeña burguesía), que contestarían el proyecto oligárquico, pero serían perseguidas y derrotadas en sus objetivos más importantes. A inicios de los años sesenta, surgieron proyectos políticos reformistas, como Acción Popular, que aglutinaban a clases medias urbanas y sectores de la burguesía con vistas a realizar cambios importantes, como la Reforma Agraria; es decir, buscaban cambiar la estructura de poder oligárquico. Solo a fines de los sesenta, con la emergencia de un proyecto nacionalista a cargo de los militares, con el General Velasco Alvarado al frente, se llevaron a cabo reformas profundas en la economía peruana (reforma agraria, industrial, entre otras), te-

niendo un proyecto nacional claro y planificado para la construcción de un Estado moderno.

En ese contexto, entre 1954 y 1974, se identifican cambios importantes en la estructura económica de Perú. La contribución de los sectores primarios al producto se mantuvo o disminuyó durante el período. La minería representaba 6.31% del producto en 1954, y 6.73% en 1974, luego de un ligero incremento a 7.22% en 1966. El sector agropecuario representaba, en 1954, 20.87% del producto; en 1966, 14.84%, y en 1974 12.91%. La manufactura, por el contrario, contribuyó al producto en 1954 con 20.79%, en 1966 con 24.82% y en 1974 con 26.6%, como se puede apreciar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Estructura porcentual del producto bruto interno

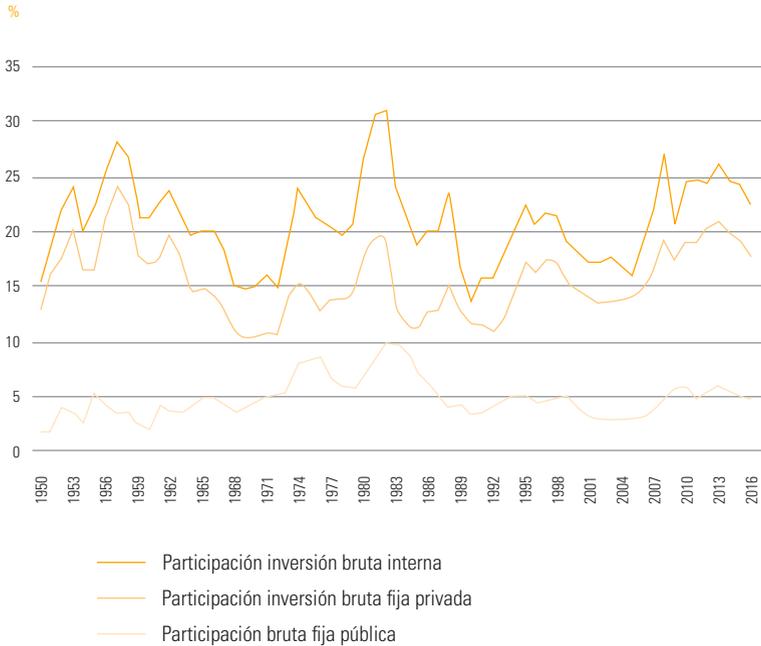
Sector	1954	1966	1974
<i>Producto Interno Bruto</i>	100.00	100.00	100.00
Agricultura, caza y silvicultura	20.87	14.84	12.91
Pesca	0.28	1.83	0.87
Minería	6.31	7.22	6.73
Manufactura	20.79	24.82	26.6
Construcción	4.94	3.82	4.01
Electricidad, gas y agua	0.37	0.58	0.79
Vivienda	7.98	6.32	6.00
Gobierno	9.11	9.99	10.07
Otros	29.45	30.57	32.02
Enseñanza y servicios sociales y de salud	7.33	8.00	6.90

Fuente: INP-ONE, "Cuentas Nacionales del Perú, 1950-1978", en Jiménez, Félix. (2010). *La economía peruana del último medio siglo. Ensayos de interpretación*. Lima: CISEPA-PUCP.

Un aspecto importante a analizar es el que se refiere a la relación entre inversión pública y privada. En el período estudiado se aprecia que, en la época de sustitución, la brecha es menor entre una y otra. Sin embargo, ambas se distancian de manera sostenida a partir de los

años ochenta, cuando declina el modelo de sustitución y se van sentando las bases del neoliberalismo (Gráfica 1).

Gráfica 1. Evolución de la inversión pública y privada en Perú, 1950-2016 (% de PIB)



Fuente: Con base en BCRP, Alarco, Germán (2017).

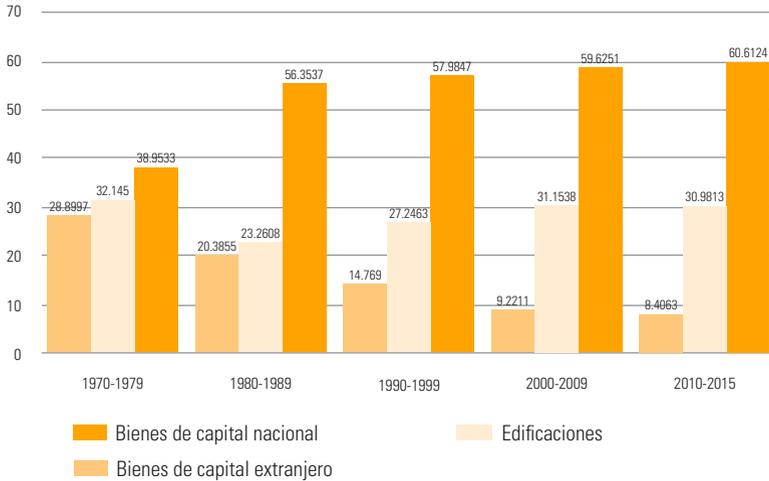
Otro aspecto por considerar se refiere a la composición de la inversión bruta fija privada y pública. Como puede apreciarse en la Gráfica 2, al término del modelo de sustitución (inicios de los años ochenta), la inversión en edificaciones crece y se mantiene, mientras los bienes de capital nacional se reducen de manera sostenida. Esto está vinculado a la forma que va adoptando la economía peruana (tercerización y reprimarización). Por un lado, se genera poco empleo, y el empleo poco productivo es mayoritario. La riqueza se concentra en los sectores más dinámicos de la economía (extractivos). Si a esto

se suman otros mecanismos, como escasa presión fiscal, impuestos regresivos, beneficios tributarios a grandes empresas, morosidad en el pago de sus deudas, el crecimiento no solo no será sostenido, sino que será espurio y se sentarán las bases para un severo enfriamiento futuro de la economía, en tanto la dependencia del comercio internacional se acentúa. A ello deben sumarse las condiciones de pobreza y pobreza extrema en las que vivirán sectores cada más importantes de la población (aquellos que trabajan en segmentos menos dinámicos de la economía).

La crisis de 1976-1990 evidenció las debilidades del modelo ISI en su experiencia peruana. Reactivar la economía promoviendo políticas comerciales y de gasto fiscal más activas, y políticas cambiarias industrialistas, terminó por perjudicar la estabilidad de precios y el crecimiento sostenido. La industria había adquirido un sesgo antiexportador, si bien la dinámica en la producción de bienes de consumo durable dependía de productos intermedios y capitales foráneos importados. Así, los bienes de capital en la industria de maquinaria y equipo de transporte tuvieron escasa participación, ya que predominaban los bienes de consumo duradero. La manufactura transformaba insumos importados (al carecerse de industria local que produjera insumos, bienes de inversión y tecnologías), satisfaciendo la demanda interna, e importaba bienes de capital para mantener su capacidad productiva. Por ello, dependía de las importaciones y divisas (que no generaba), limitando su expansión (Jiménez, 1998).

En su experiencia peruana, el modelo ISI hizo inviable la posibilidad de sustituir bienes intermedios y de capital. Así, el proceso industrializador se bloqueaba. Integrar hacia atrás demandaba proteger la producción destinada al mercado interno, “contradiendo de este modo el carácter temporal de la política comercial proteccionista, según el paradigma de la industrialización sustitutiva. En consecuencia, el origen del rápido agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones se encuentra en la aplicación de una concepción de sustitución por fases (que va de lo supuestamente fácil a lo difícil) y del correspondiente escalonamiento arancelario. La secuela de este agotamiento fue la crisis de 1976-1990 caracterizada por el estancamiento y la volatilidad del crecimiento económico” (Jiménez, 1998: p. 15).

Gráfica 2. Composición de la inversión bruta fija privada y pública, 1970-2015 (% del total)



Fuente: (Con base en BCRP e INEI) Alarco, Germán (2017).

Modelo neoliberal

La crisis del modelo ISI se da entre 1975-1990, y la restauración liberal (neoliberal) de 1990 en adelante. Así, la industria dejó de impulsar el crecimiento y vio disminuir su importancia en la generación de trabajo, perdiendo con esto competitividad. Asimismo, “pocas son las ramas industriales en las cuales los cambios en la competitividad están asociados a mejoras en la productividad de la fuerza de trabajo, y no a la depresión de la demanda interna y de los salarios, ni a la existencia de capacidad ociosa. En consecuencia, son contadas las ramas en las que el aumento de la competitividad es compatible con el crecimiento del nivel de actividad y de los salarios” (Jiménez, 1999, p 16).

Pero ¿cómo fue posible implantar el modelo neoliberal en Perú, siendo de los más extremos en América Latina, casi de forma incontestada? Antes de ensayar algunas explicaciones, habría que anotar muy brevemente que el neoliberalismo no es solo un modelo económico, sino también un tipo de régimen y sistema político a la

par que un sentido común u horizonte de época. En el caso peruano, se fue forjando desde la segunda mitad de los años setenta.

La alianza entre militares conservadores y burguesía industrial y financiera durante el gobierno militar de Morales Bermúdez (1976-1980) definiría el carácter conservador de la transición a la democracia. En enero de 1978, Morales Bermúdez resumió el carácter de la nueva estructura de poder, señalando: “la transferencia será de gobierno, no de poder”. Esta alianza, en democracia, fue incapaz de enfrentar dos tareas en los ochenta: 1) construir un Estado postoligárquico y una economía desarrollada y diversificada, y 2) derrotar a los grupos terroristas impulsores de un brutal conflicto armado interno que dejaba como principales víctimas a amplios sectores del campo, despoblándolo con migraciones masivas. Las mismas que, sumadas a oleadas migratorias desde los años cincuenta, dieron forma a un fenómeno de migración sin industrialización. Como se verá más adelante, las amplias capas de trabajadores desempleados de ambos sexos en las zonas urbanas (principalmente Lima) cambiaron rápidamente la estructura empresarial y el carácter de la ciudad.

En resumen, en un contexto de creciente autoempleo y pequeños comercios, sectores académicos vinculados al empresariado³ elaboraron finalmente un proyecto político para estas clases y sectores sociales. Tomaron cuerpo ideas como formalización y emprendimiento, y apareció también un nuevo sujeto: el emprendedor. En la base de estas ideas está el concepto de que todos pueden ser empresarios de éxito, por sí mismos, si dejan de operar al margen de la ley (se formalizan), superando los obstáculos que pone el Estado (que se convierte en obstáculo del desarrollo del emprendedor y del país a través de fenómenos como la “tramitología”). Así, el neoliberalismo se convierte en sentido común, cuyo núcleo es la despolitización de la sociedad.

Esto significa que se estaban dando cambios al nivel de las placas tectónicas de la economía y sociedad peruanas. En la superficie se produjeron fenómenos que posibilitaron la implementación del modelo neoliberal: crisis del sistema político y de partidos, crisis económica

3. El más importante es Hernando de Soto con su libro *El otro sendero*.

profunda, conflicto armado interno y corrupción severa. En el ámbito de la crisis económica, entre 1988 y 1989 el PIB per-cápita cayó en 23%, la inflación alcanzó cerca de 2,800% en 1989, la presión tributaria se redujo al 7% del producto, y en 1988 la balanza de pagos tuvo déficit de 12.5% del PIB. El desempleo en las zonas urbanas llegó a 4.8% en 1987 y creció a 7.9% en 1989. El salario real promedio pasó de 100 en 1987 a 41 en 1989.

En un contexto de colapso de la economía, Fujimori implementó algunas de las medidas neoliberales más agresivas en América Latina, vinculándolas a las nociones de orden, progreso, desarrollo y democracia (particularmente con la Constitución de 1993).

En Perú, se aplicó un Plan de Ajuste Estructural extremo en cuatro etapas. En la primera (agosto 1990-enero 1991), se tomaron severas medidas de estabilizaciones de precios, saneamiento e inicio de recuperación fiscal y RIN, y reducción de la inflación. Se inició una liberación comercial y financiera. La segunda etapa (febrero 1991-diciembre 1992) se dio a través de 923 decretos legislativos que impulsaron reformas económicas de desregulación, liberalización y privatizaciones. El 5 de abril de 1992, Fujimori cerró el congreso. Durante la tercera etapa (enero 1993-marzo 1996) el programa económico comenzó a ser “teleguiado” desde Washington. En diciembre de 1993, se aprobó una nueva constitución. En esta etapa, se empezaron a apreciar la reducción de la tasa de inflación y la disminución del déficit fiscal, así como un crecimiento del producto entre 1993-1995. No obstante, a la par, surgieron problemas del PAE, déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, déficit de ahorro con relación a la inversión de apreciación cambiaria, desempleo y subempleo (González de Olarte, 1998).

A esto hay que sumar algunos fenómenos. En primer lugar, “cuando se diseñaron las políticas del programa de ajuste estructural en el Perú (1990-1992), se asumió a la economía peruana como un todo, es decir, no se tomaron en cuenta los grados de diferenciación de nuestras regiones (Gonzales, 2000)” (Chumacero, 2014, p. 3). Con ello, se fracturó la economía de la mano de la ausencia de una política de ordenamiento territorial.

En segundo lugar, brotó la enfermedad holandesa, entendida como una “distorción que se genera en el proceso de auge (primario-)

exportador, que se materializa en una ‘desindustrialización’ de la economía y, en general, en un deterioro (dramático muchas veces) de la producción de las ramas productoras de aquellos bienes transables que no gozan –ni directa, ni indirectamente– de los ingresos del boom (gran parte de los autores insisten en este aspecto) (Schuldt: 1994, p. 17). El problema es ‘cómo absorber un flujo masivo de capitales sin dañar seriamente las exportaciones? Un movimiento masivo de capitales externos pone presión sobre la tasa de cambio, induciendo una apreciación de la moneda doméstica, y eventualmente pone en riesgo el desempeño exportador’ (Schuldt: 1994, p. 19).

Respecto del crecimiento del producto, se puede apreciar que, a fines de los setenta se produce un estancamiento con una caída importante a inicios de los ochenta y fines de esa misma década (producto de la grave crisis económica que se inició ya a fines de 1987, cuando la inflación llegó a 114.5% con una balanza de pagos con saldo negativo por 521 millones de dólares, y que llegaría a una hiperinflación con una tasa anual de 3,398.6% en 1989, lo que afectaría severamente la producción y el crecimiento del producto con fuerte déficit fiscal y comercial). En los años noventa hubo una recuperación, y solo a mediados de la década se superaron, en cinco puntos aproximadamente, los índices registrados en 1972-1973 (durante el período de sustitución), tal como se identifica en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Crecimiento del PIB, 1970-2000



Fuente: Moisés Arce con base en INEI (2010).

Perfil económico-productivo del país en la actualidad

La economía tomó un carácter primario exportador: abandonó la industria y la agricultura familiar y de autoconsumo (donde participa alrededor de 30% de la población económicamente activa, PEA), y con ello el mercado interno, apostando por el comercio internacional y las industrias extractivas (minería y agroexportación) y los altos precios de los *commodities*.

Las reformas económicas dieron forma a un nuevo tipo de estructura productiva, empresarial y de poder⁴ que Gonzales de Olarte ha llamado “modelo económico: primario-exportador y de servicios (PESER)”. Dicha estructura se construyó sobre las empresas públicas privatizadas o concesionadas (del sector extractivo, minería e hidrocarburos, y servicios, electricidad y telefonía, entre otros). Las inversiones y tecnología que hicieron los privados, y la estabilización económica conseguida, accionaron un primer crecimiento del producto. Dicha alza se benefició, además, de un favorable contexto internacional, comercial y financiero (Gonzales de Olarte, 2007).

El PESER es un modelo que no es capaz de crear empleo (para una PEA de más de 16 millones, las extractivas dan cuenta de solo 1.5% de la PEA como empleo directo). Se caracteriza también por un Es-

4. En la era neoliberal surgió un grupo de empresas muy poderosas al que se llamó “los 12 nuevos apóstoles”, en alusión a los 12 apóstoles del primer gobierno de García. De ellas, quedan solo tres: el Grupo Romero (Credicorp, Alicorp), Brescia (BBVA Continental, Brea, minería, pesca) y Benavides (Buenaventura, Yanacocha). A ellos se suman los que despegaron en la época neoliberal: Rodríguez Pastor (InterCorp, Vivanda, Plaza Vea), Graña y Montero (GyM, construcción) y Ferreyros (Ferreycorp, importación de maquinaria). También habría que añadir seis “grupos provincianos emergentes” de las regiones del país: Rodríguez Banda del Grupo Gloria (en lácteos; principalmente proceden de la región Arequipa), Grupo Añaños (bebidas gaseosas, de Ayacucho), el grupo Huancaruna (que produce café, de San Martín y Lambayeque), el grupo Acuña (Universidades, de Cajamarca y La Libertad), el grupo Dyer (en pesca y agroindustria, de Huánuco y Ucayali), el grupo Flores (con la empresa Topitop en confecciones textiles, de Huancavelica e Ica). (Durand, 2017). “Fujimori decía que el suyo era el gobierno de los chinitos y los cholitos”, añade Durand.

tado reducido que, en lo económico, cumple un rol subsidiario. El Estado quedó impedido de realizar actividad empresarial (que contribuiría a la soberanía y seguridad alimentaria y energética con una participación en empresas de sectores estratégicos, como puertos, gas, petróleo y aerolíneas, entre otros). La actividad empresarial del Estado quedó limitada a los sectores donde los privados no proyectan invertir porque no les resulta rentable.

Otro elemento que caracteriza al PESER es que existe una fuerte inversión extranjera de grupos transnacionales, que se van haciendo mayoritarios en varias empresas. Las elites económicas son las extractivas (minería, gas, energía eléctrica y el aparato logístico vinculado al sector exportador y el industrial) y la banca. El banco más importante, el Banco de Crédito del Perú, tiene como principal accionista a Crefast, fondo de inversión norteamericano, con más de 50%; AFPs tienen 12% de las acciones, y 24% está en manos de una *offshore* panameña. Por su parte, los Romero tienen un porcentaje pequeño de acciones. La economía se ha extranjerizado “a través de inversiones directas de Repsol, Yanacocha, etcétera. O de la compra de acciones de empresas peruanas como Graña y Montero, Ferreyros, Intercorp. Los grupos emergentes tienen más control sobre su propiedad porque son muy renuentes a vender acciones en la bolsa. Saben lo que les va a pasar” (Durand, 2017).

El neoliberalismo ha configurado una República Empresarial (Durand) donde al abrigo de la expansión de exportaciones primarias, apertura de la economía y desregulación de mercados laborales, se han ido generando monopolios y oligopolios en varios sectores. Esto la ha vuelto vulnerable a los vaivenes del comercio internacional, surgiendo economías de enclave con poca conexión interna, y generándose escaso empleo o empleo de baja productividad.

La masa de trabajadores desempleados se vio engrosada por trabajadores despedidos por cierre de fábricas entre los años setenta y noventa (de los sectores de cueros, ensamblaje de autos, textiles y empresas públicas privatizadas, entre otros) y por el creciente ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo. La alternativa serán los pequeños negocios urbanos (principalmente en comercio y servicios). Así, se irá configurando una estructura empresarial creciente, conformada

principalmente por micro y pequeñas empresas (mypes)⁵, tal como se evidencia en el Cuadro 2 y la Gráfica 4.

Cuadro 2. Perú, stock y flujo de empresas, por año, 2012-2016

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	Var.% 2016/15
Stock al inicio del período	1,478,220	1,634,504	1,778,377	1,883,531	2,042,992	8.5
Altas ^{1/}	311,669	286,311	262,973	251,251	262,837	4.6
Bajas ^{2/}	-144,508	-153,514	-163,729	-162,531	-190,816	17.4
Otros ingresos y salidas ^{3/}	-10,877	11,076	5,910	70,741	9,267	-
Stock al final del período	1,634,504	1,778,377	1,883,531	2,042,992	2,124,280	4.0
Tasa de altas (%) ^{4/}	19.1	16.1	14.0	12.3	12.4	-
Tasa de bajas (%) ^{5/}	8.8	8.6	8.7	8.0	9.0	-

1/ Comprende a las empresas que se crean o se reactivan.

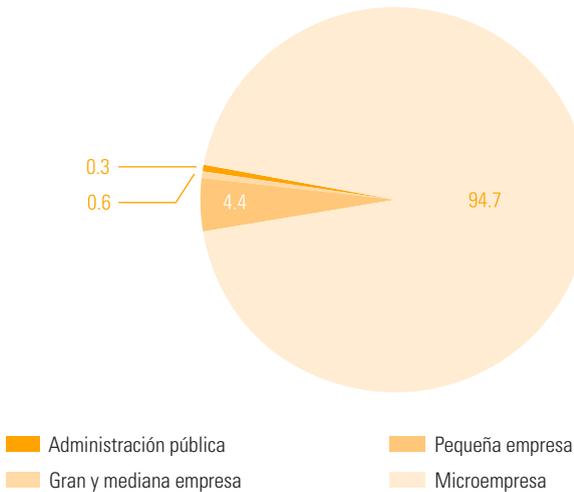
2/ Número de empresas que dejan de operar por el cierre o cese definitivo de sus actividades, suspensión temporal, fallecimiento en el caso de personas naturales y fusión o escisión en el caso de personas jurídicas.

Fuente: INEI Informe Perú: Estructura Empresarial, 2016.

5. El 2 de julio de 2013 se promulgó la Ley 30056 que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. La nueva ley establece que una microempresa es aquella que tiene ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y una pequeña empresa es aquella que tiene ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta el monto máximo de 1,700 UIT Tributarias (UIT). El valor de una UIT es de 4,200.00 nuevos soles (0.1273 dólares). La legislación anterior establecía los mismos parámetros de venta, pero adicionalmente señalaba que una microempresa tenía de uno (1) a diez (10) trabajadores y una pequeña empresa de uno (1) hasta cien (100) trabajadores. El régimen laboral para estas empresas es especial y recorta derechos y beneficios fundamentales de los trabajadores.

En su Informe Estructura Empresarial por Segmento a Nivel Nacional al 2016, el Instituto Nacional de Estadística e Informática señala que, del total de unidades económicas, 94.7% (2,124,280) son microempresas; 4.4% (92,789) son pequeñas; 0.6% (13,031) son grandes y medianas, y 0.3% (7,307) corresponden a la administración pública. Sin embargo, si bien la tasa de nacimientos de nuevas empresas (principalmente mypes) era de 12.4%, la tasa de mortalidad empresarial llegó a 9% (también principalmente mypes).

Gráfica 4. Empresas por segmento empresarial, 2016



Fuente: INEI, Informe Perú: Estructura Empresarial (2016).

Conforme se aprecia en el Cuadro 3, minería e hidrocarburos contribuyó en 2000 con 13.2% al producto, y en 2017 con 13.1%. En 2000, la manufactura ascendió a 15.7% del producto, mientras que en 2017 llegó a 13%. En 2000, la agricultura contribuyó con 7%, mientras que en 2017 lo hizo con 5.2%. Mientras tanto, comercio y otros servicios explicaban 52.1% en 2000, y 55.7% en 2017.

Cuadro 3. Perú: PIB según actividad económica, 2000-2017 (millones de soles de 2007)

Año	Producto Bruto Interno	Agricultura		Pesca		Extracción de petróleo y minerales		Manufactura		Electricidad y agua		Construcción		Comercio		Adm. pública y defensa		Otros servicios 1/	
		MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %	MILL soles	Extr %
2000	222,207	15,496	7.0	1,710	0.8	29,440	13.2	34,792	15.7	3,750	1.7	10,169	4.6	22,173	10.0	11,109	5.0	93,568	42.1
2005	273,971	16,948	6.2	2,086	0.8	43,236	15.8	44,529	16.3	4,685	1.7	12,168	4.4	26,368	9.6	12,440	4.5	111,511	40.7
2010	382,081	21,656	5.7	1,675	0.4	50,601	13.2	59,024	15.4	6,531	1.7	23,765	6.2	39,981	10.5	18,886	4.9	159,962	41.9
2015P/	482,522	25,294	5.2	1,791	0.4	57,938	12.0	66,831	13.9	8,666	1.8	30,097	6.2	51,916	10.8	24,118	5.0	215,871	44.7
2017E/	514,246	26,496	5.2	1,663	0.3	67,329	13.1	66,881	13.0	9,431	1.8	30,038	5.8	54,232	10.5	25,971	5.1	232,185	45.2

1/ Incluye impuestos

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

En el Cuadro 4 se puede apreciar la evolución de la PEA. Al comenzar el período, era de 3,969,000 personas (33.5%) en agricultura, pesca y minería, mientras que en 2016 era de 4,293,000 (26.5%). Por su parte, la PEA de servicios pasó de 6,248,000 (52.7%) a 9,366,000 (57.8%). La PEA vinculada a manufactura ha variado poco: de 1,194,000 (10.1%) en 2001, pasó a 1,542,000 (9.5%) en 2016. Esto está en sintonía con la reprimarización y terciarización de la economía, y con un fenómeno que se conoce como “migración sin industrialización”, que se detonó desde fines de los años setenta, pero cuya explosión se produjo en los ochenta. En esta última década se produjeron olas migratorias del campo a la ciudad, producto de la pobreza creciente tras el fracaso de la inconclusa reforma agraria. Dicha reforma había sido impulsada por el gobierno militar a inicios de los setenta, como consecuencia del conflicto armado interno que golpeó el campo de manera intensa. A la larga, la migración terminó por empobrecer más el campo, pues se produjo un fuerte abandono de las tierras cultivables y se incrementó la pobreza en las zonas urbanas, lo que coincidió con el fin del ciclo sustitutivo. Esto propició que las personas que llegaban de las zonas rurales no encontraran trabajo. Como resultado, se dispararon el subempleo y el autoempleo, así como la conformación de microempresas (mypes).

Cabe hacer una breve anotación respecto de la reforma agraria. La reforma, de las más radicales en la región, cambió la estructura del país. Sin embargo, no cumplió con los objetivos inicialmente planteados, entre otras razones porque fue posible cumplir con las dos tareas que los militares proyectaron, “organizar sobre bases más dinámicas el desarrollo del capitalismo agrario, y encauzar la participación política y la representación del campesinado por una senda reformista” (Caballero, 1980). Esto generó que la reforma terminara por favorecer a actores periféricos del comercio de productos agrícolas: los comerciantes. Y perjudicó a los que debían ser directamente beneficiados: los campesinos (con tierras, créditos y mejoramiento de la producción) y terratenientes (con el pago de bonos, los cuales fueron adquiridos finalmente por la banca privada).

**Cuadro 4. Población económicamente activa (PEA)
ocupada por rama de actividad y ámbito
geográfico, 2001-2016 (miles de personas)**

Ramas de actividad / Ámbito geográfico	2001	%	2005	%	2010	%	2015	%	2016	%
Total	11,862	100	13,124	100	15,093	100	15,919	100	16,197	100
Agricultura, pesca y minería	3,969	33.5	4,420	33.7	4,057	26.9	4,283	26.9	4,293	26.5
Manufactura	1,194	10.1	1,317	10.0	1,589	10.5	1,502	9.4	1,542	9.5
Construcción	451	3.8	465	3.5	843	5.6	1,044	6.6	997	6.2
Comercio	2,160	18.2	2,325	17.7	2,792	18.5	2,890	18.2	2,965	18.3
Transportes y comunicaciones	669	5.6	802	6.1	1,197	7.9	1,315	8.3	1,362	8.4
Otros servicios 1/	3,419	28.8	3,794	28.9	4,614	30.6	4,887	30.7	5,039	31.1

1/ Otros Servicios lo componen las ramas de actividad de electricidad, administración pública, defensa, planes de seguridad social, hoteles y restaurantes, inmobiliarias y alquileres, enseñanza, gas y agua, intermediación financiera, actividades de servicios sociales y de salud, otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales y hogares privados con servicio doméstico

Fuente: Instituto Nacional de *Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares.*

En el Cuadro 5 se pueden apreciar los sectores comercio, transportes, comunicaciones y otros servicios que se identifican como intensivos en mano de obra en la zona urbana. Por su parte, en el ámbito rural, el Cuadro 6 destaca agricultura, pesca y minería. Esto está en relación con la alta concentración de población en las ciudades y una creciente migración sin industrialización, fenómeno que se agudiza desde la segunda mitad de los años setenta, al término del modelo ISI.

Cuadro 5. Ramas de actividad por ámbito geográfico, zona urbana

Ramas de actividad / Ámbito geográfico	2001	%	2005	%	2010	%	2015	%	2016	%
Urbana										
Total	7,899	100	8,918	100	10,980	100	12,035	100	12,390	100
Agricultura, pesca y minería	850	10.8	1,051	11.8	997	9.1	1,326	11.0	1,422	11.5
Manufactura	1,032	13.1	1,149	12.9	1,402	12.8	1,356	11.3	1,393	11.2
Construcción	379	4.8	409	4.6	721	6.6	922	7.7	862	7.0
Comercio	1,892	24.0	2,079	23.3	2,502	22.8	2,634	21.9	2,717	21.9
Transportes y comunicaciones	612	7.7	752	8.4	1,104	10.1	1,229	10.2	1,270	10.3
Otros servicios 1/	3,133	39.7	3,478	39.0	4,254	38.7	4,568	38.0	4,726	38.1

1/Otros Servicios lo componen las ramas de actividad de electricidad, administración pública, defensa, planes de seguridad social, hoteles y restaurantes, inmobiliarias y alquileres, enseñanza, gas y agua, intermediación financiera, actividades de servicios sociales y de salud, otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales y hogares privados con servicio doméstico.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogar.

La PEA urbana ha crecido de manera sostenida: en 2005 era de 8,918,000 personas, contra 12,390,000 personas en 2016. Entre tanto, la PEA rural se redujo (en 2005, era de 4,206,000 personas, mientras que en 2016 era de 3,808,000 personas). Si consideramos esto junto con lo identificado en los cuadros precedentes, se puede concluir algo ya señalado líneas arriba, que se produjo a partir de los años setenta y, de manera aguda, en los ochenta (durante el conflicto armado interno): un proceso de migración sin industrialización que perjudicó al campo, despoblándolo y abandonando el cultivo de tierras. Esto se sumó a la ausencia de políticas que promovieran y protegieran la agricultura, todo lo cual empobreció al campo y la agricultura familiar.

**Cuadro 6. Ramas de actividad por
ámbito geográfico, zona rural**

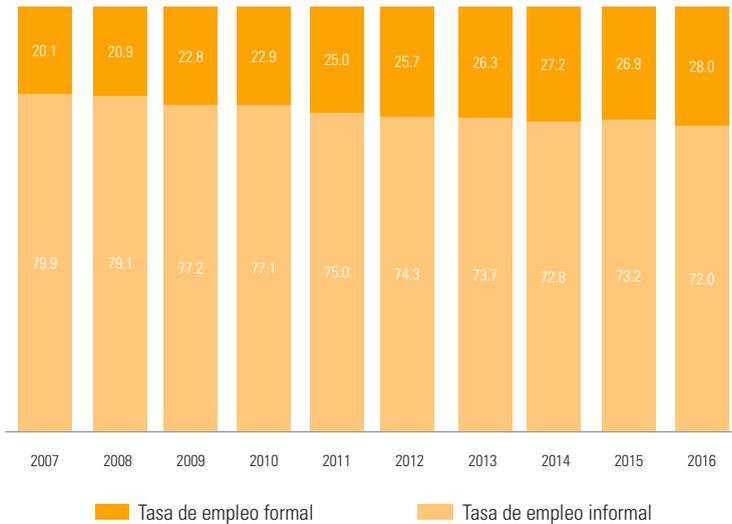
Ramas de actividad / Ámbito geográfico	2001	2005	2010	2015	2016
Rural	3,963	4,206	4,113	3,884	3,808
Agricultura, pesca y minería	3,119	3,369	3,060	2,957	2,871
Manufactura	162	168	186	146	149
Construcción	72	56	122	121	135
Comercio	268	246	290	256	248
Transportes y comunicaciones	57	50	94	85	92
Otros servicios 1/	285	316	360	319	313

1/ Otros Servicios lo componen las ramas de actividad de electricidad, administración pública, defensa, planes de seguridad social, hoteles y restaurantes, inmobiliarias y alquileres, enseñanza, gas y agua, intermediación financiera, actividades de servicios sociales y de salud, otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales y hogares privados con servicio doméstico.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares.

La Gráfica 5 muestra que una constante del modelo neoliberal es el predominio del empleo informal sobre el formal. En el año 2007, la tasa de empleo informal ascendía a 79.9%, mientras que el empleo formal era de tan solo 20.1%; una década después, la variación es poca: la tasa de empleo informal es de 72% y la de empleo formal de 28%. La informalidad en el empleo tiene que ver con la estructura empresarial predominantemente microempresarial, que, como se ha visto líneas arriba, desarrolla sus actividades en condiciones precarias y –por lo mismo– tiene una alta tasa de mortalidad.

Gráfica 5. PEA ocupada con empleo
formale informal, 2007-2016 (%)



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2007-2016.

Elaboración: MTPE – DGPE – Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Asimismo, el modelo neoliberal primario exportador y de servicios (PESER, en términos de Gonzales de Olarte) ha generado una baja productividad del empleo. Los sectores que tienen mayor participación en el empleo tienen los salarios más deprimidos y baja productividad. Un trabajador que se desempeña en agricultura o pesca tiene un salario promedio de 4,048 soles al año, y una productividad de 4,620 soles (producto por trabajador). Sin embargo, este sector tiene una participación en el empleo de más de 30%. Lo contrario ocurre con minería e hidrocarburos, donde un trabajador gana en promedio 50,786 soles al año, con una productividad de 224,546 soles (producto por trabajador). Por eso, minería e hidrocarburos tiene una participación en el empleo de solo 1.3% (ver Cuadro 7).

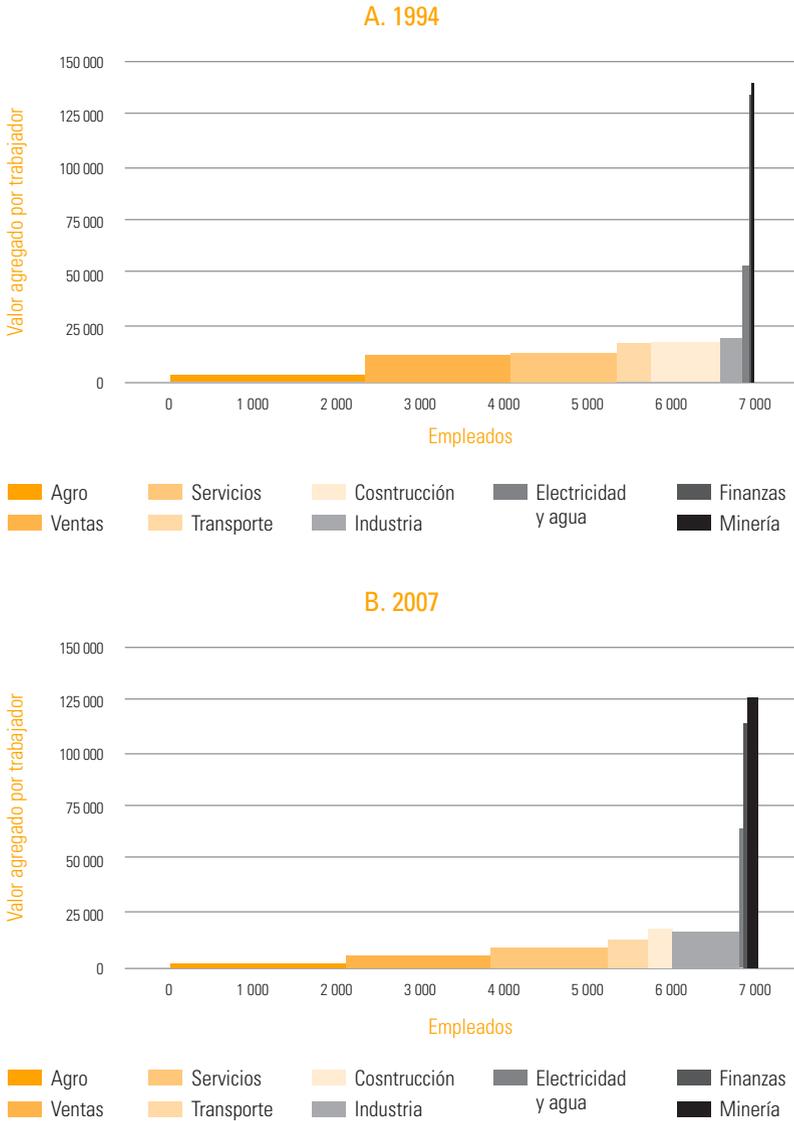
**Cuadro 7. Productividad
y empleo, por sectores, 2007**

	Producto por trabajador (en soles corrientes)	Salario medio anual (en soles corrientes)	Participación en el empleo (en porcentajes)
Productividad alta	203,305	48,109	2.53
Minería y extracción de hidrocarburos	224,546	50,786	1.33
Finanzas, seguros e inmuebles	202,861	48,883	0.88
Electricidad y agua	114,366	32,931	0.31
Productividad media	26,952	14,989	22.74
Industria	30,136	14,546	11.43
Construcción	23,816	14,467	4.47
Tranporte y comunicaciones	23,682	16,786	6.84
Productividad baja	10,511	11,049	74.73
Servicios sociales y personales	18,701	14,489	19.99
Ventas al por mayor y menor	11,107	9,848	24.48
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	4,620	4,048	30.27

Fuente: Tavera, J; Gonzales de Olarte, E., y Del Pozo, J.M. (2014).

En esa misma línea de reflexión, la Gráfica 6 nos remarca que los sectores que tienen una baja productividad generan la mayor parte del empleo en el país. Este es un “problema estructural” que el modelo neoliberal no ha cambiado (Tavera, 2014: p. 53) sino que ha agudizado. En su eje horizontal, la gráfica señala cuánto es lo que cada sector contribuye al empleo; el eje vertical muestra la magnitud del valor agregado por trabajador en cada sector.

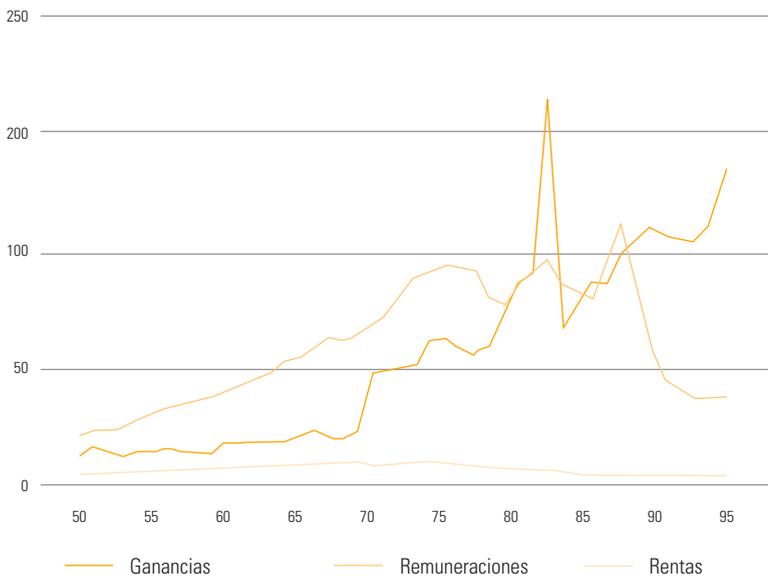
Gráfica 6. Diferencias en productividad sectorial, 1994 y 2007
(en soles constantes de 1994 y miles de empleados)



Fuente: Tavera, J; Gonzales de Olarte, E., y Del Pozo, J.M. (2014).

En esa línea, una consecuencia del modelo neoliberal es, por tanto, su incapacidad de generar empleo (trabajo decente) y de subir salarios de manera proporcional al PIB. Existe una relación inversa entre el crecimiento de las ganancias y las remuneraciones, como se aprecia en la Gráfica 7. Es a partir de las reformas de los años noventa que la distancia se acentúa.

Gráfica 7. Distribución funcional del ingreso, 1950-1994 (millones de soles de 1986)

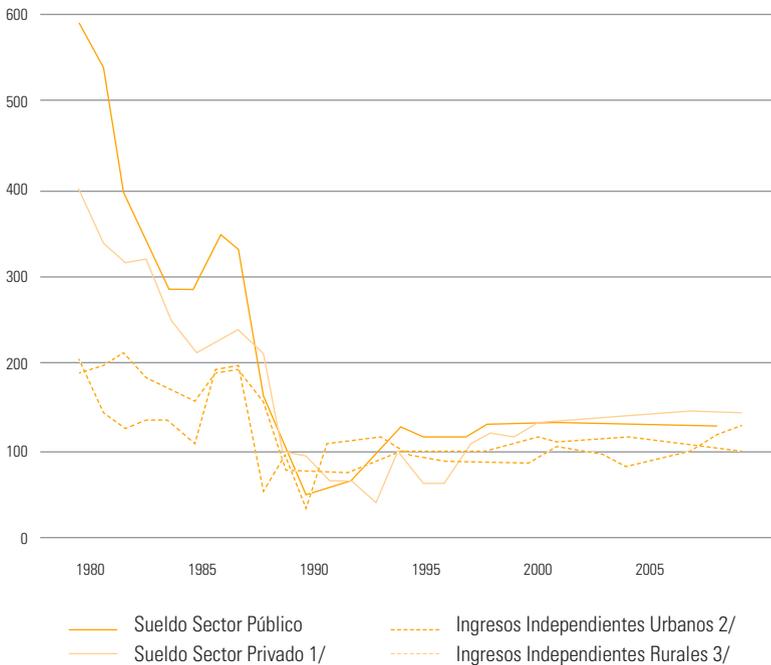


Fuente: Gonzales de Olarte, Efraín (1998). *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima, IEP, CIES.

Si se crece únicamente explotando *commodities*, anclando el crecimiento al mercado externo, mientras se busca implementar o profundizar medidas como la flexibilización laboral, el ingreso se distribuirá de manera desigual. Las fallas de los mercados, como pueden ser la de crédito o la de trabajo, se traducirán en menor acceso al crédito y salarios bajos. Esto incrementará la desigualdad, fenómeno

que tiene que ver con las “condiciones iniciales de los países” (distribución de los *stocks* de activos económicos y sociales). En Perú, este penoso fenómeno social se inicia con “nuestra herencia colonial” y las normas e instituciones que la misma propició, y que reprodujeron la desigualdad (Mendoza, 2011).

Gráfica 8. Evolución de los ingresos de los trabajadores asalariados y no asalariados, 1980-2009 (índice 1994 = 100)



1/ EL índice fue calculado a partir de la serie de sueldo real mensual promedio en Lima Metropolitana.

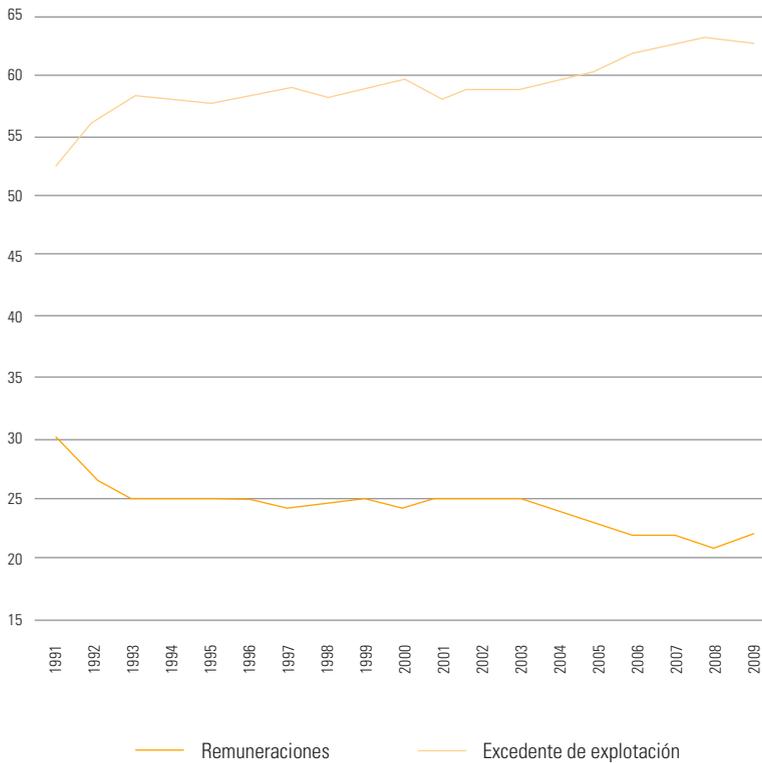
2/ Ingresos aproximados usando la remuneración mínima vital.

3/ Ingresos aproximados usando los términos de intercambio de la economía campesina.

Fuente: Mendoza, INEI y BCRP.

Asimismo, al observar la participación del excedente de explotación y de las remuneraciones se aprecia una tendencia constante entre 1991 a 2009, con agudizaciones tanto entre 1991 y 1993 como entre 2003 y 2008. Esto se traduce en una profundización de la desigualdad en el período (Gráfica 9).

Gráfica 9. Evolución de la participación de las remuneraciones y del excedente de explotación en el PIB (1991 -2009)



Fuente: INEI, en Mendoza (2011).

Respecto de los temas de desigualdad, hay que señalar que la PEA masculina es de modo sostenido mayoritaria en comparación con la femenina, particularmente en los grupos poblacionales de 25 a 44 años y de 45 a 64 años. La relación se mantiene tanto en el ámbito urbano como en el rural. Esto supone una mayor incorporación de los varones al mercado de trabajo. Si consideramos aspectos como el acceso a beneficios y seguridad social, se pueden explicar fenómenos como la feminización de la pobreza. Precisamente son las mujeres quienes tienen una importante participación en los servicios y el comercio informales. Es el caso del comercio ambulatorio en las zonas urbanas, mayoritariamente femenino y en donde, además, se concentra el mayor número de trabajadores de ambos sexos en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Las condiciones de inserción en el mercado de trabajo o la imposibilidad de hallar trabajo derivan en la migración (Cuadro 8). Para 2017, habían emigrado 3,583,219 peruanos al exterior, lo que representa 11.1% de la población en 2018, 32,162,184 habitantes según las estimaciones. Del total de migrantes, 88.1% (3,157,876 personas) tenían entre 20 y 69 años de edad.⁶ Se puede señalar que la mayoría de los peruanos migra para trabajar y desarrollarse laboralmente, lo que, a su vez, les permite enviar recursos (remesas) a sus familias en Perú. Las remesas enviadas por los peruanos en el exterior sumaron 3,051 millones de dólares, lo que representa 1.4% del PIB y un incremento de 6% en las remesas respecto del año anterior (BCR, 2016).

6. La gráfica no permite identificar a la población menor a 20 a 14 años. En Perú, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se estableció en 14 años la edad mínima dentro de la población en edad de trabajar, considerando para ello lo señalado en el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro 8. Salida de peruanos por grupos de edad, según año y continente de destino, 2006-2017

Año / Continente	Total	Grupos de edad									
		0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	80 y más	
2006	2,175,763	56,882	115,387	545,796	625,076	437,584	238,970	101,798	39,015	15,255	
América	2,058,271	51,016	105,503	522,359	591,596	416,054	226,590	94,928	35,656	14,569	
América del Norte	249,691	9,004	18,215	37,264	53,095	47,559	37,109	26,801	15,755	4,889	
Centroamérica	54,501	1,826	4,566	9,282	14,143	10,988	7,597	3,895	1,767	437	
América del Sur	1,754,079	40,186	82,722	475,813	524,358	357,507	181,884	64,232	18,134	9,243	
Europa	111,478	5,534	9,504	22,040	31,570	20,400	11,828	6,651	3,283	668	
Asia	4,098	291	327	880	1,163	780	424	166	56	11	
África	367	15	17	85	109	88	38	11	3	1	
Oceanía	270	20	18	60	70	34	35	22	8	3	
Otros	1,279	6	18	372	568	228	55	20	9	3	
2010 R/	2,521,267	72,582	136,324	545,159	698,343	532,365	327,542	143,928	50,652	14,372	
América	2,378,627	66,109	126,231	520,231	657,146	504,241	309,951	134,531	46,745	13,442	
América del Norte	307,311	12,235	22,724	41,691	66,179	59,272	47,663	33,048	18,022	6,477	
Centroamérica	112,265	4,176	8,779	19,398	29,616	22,878	15,349	7,959	3,211	899	
América del Sur	1,959,051	49,698	94,728	459,142	561,351	422,091	246,939	93,524	25,512	6,066	
Europa	137,210	6,148	9,780	23,960	39,654	26,917	16,940	9,122	3,785	904	
Asia	3,872	284	258	634	975	889	511	207	93	21	
África	390	17	17	38	122	95	61	21	15	4	
Oceanía	417	24	29	82	141	52	35	40	13	1	
Otros	751	-	9	214	305	171	44	7	1	-	

Año / Continente	Total	Grupos de edad									
		0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	80 y más	
2015	3,271,547	108,001	176,848	599,800	818,722	748,476	475,675	237,941	83,954	22,130	
América	3,100,596	99,907	164,717	576,732	780,462	712,593	447,962	221,107	76,811	20,305	
América del Norte	463,444	20,234	35,321	60,980	92,250	91,161	74,291	51,986	27,112	10,109	
Centroamérica	192,018	9,296	17,592	30,720	44,328	37,871	27,066	16,411	6,763	1,971	
Sudamérica	2,445,134	70,377	111,804	485,032	643,884	563,561	346,605	152,710	42,936	8,225	
Europa	166,997	7,937	11,974	22,393	37,236	34,935	27,077	16,573	7,067	1,805	
Asia	2,306	139	126	346	519	553	401	151	55	16	
África	184	5	8	28	42	48	23	21	8	1	
Oceanía	280	13	18	54	82	40	34	33	4	2	
Otros	1,184	-	5	247	381	307	178	56	9	1	
2016	3,464,747	114,534	182,989	633,792	851,098	792,636	511,639	262,412	91,195	24,452	
América	3,249,414	104,568	167,727	601,259	806,059	750,336	477,442	239,674	80,714	21,635	
América del Norte	497,499	22,070	38,429	66,082	96,270	97,128	79,460	57,350	29,686	11,024	
Centroamérica	206,335	9,639	17,376	33,537	46,953	40,783	29,489	18,509	7,748	2,301	
Sudamérica	2,545,580	72,859	111,922	501,640	662,836	612,425	368,493	163,815	43,280	8,310	
Europa	211,616	9,856	15,117	31,881	44,060	41,369	33,636	22,479	10,413	2,805	
Asia	1,953	101	128	339	416	448	315	144	53	9	
África	296	4	3	29	87	122	45	5	1	-	
Oceanía	226	5	9	38	75	18	27	43	8	3	
Otros	1,242	-	5	246	401	343	174	67	6	-	

Año / Continente	Total	Grupos de edad									
		0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	80 y más	
2017	3,583,219	116,694	184,735	644,802	872,136	820,564	539,637	280,737	97,980	25,934	
América	3,334,338	105,683	167,001	606,966	821,370	772,823	500,084	252,956	85,000	22,455	
América del Norte	494,656	21,344	37,839	66,502	95,018	96,432	78,178	57,475	30,595	11,273	
Centroamérica	213,400	9,780	18,070	34,789	48,457	41,518	30,358	19,870	8,165	2,393	
Sudamérica	2,626,282	74,559	111,092	505,675	677,895	634,873	391,548	175,611	46,240	8,789	
Europa	245,183	10,918	17,585	37,115	49,831	46,860	38,955	27,533	12,920	3,466	
Asia	1,558	77	125	265	323	342	284	102	32	8	
África	477	9	10	98	121	136	51	45	5	2	
Oceanía	297	7	8	63	93	48	32	32	13	1	
Otros	1,366	-	6	295	398	355	231	69	10	2	

Al 31 de diciembre de 2017.

Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones /INEI.

En cada uno de los quinquenios se aprecia que la migración se incrementó de manera sostenida, principalmente hacia Sudamérica y América del Norte, para un total de 2,626,282 y 494,656 peruanos, respectivamente, en 2017.

Cuadro 9. Remesas del exterior por países⁷
(millones de dólares estadounidenses)

	2016		2017	
	IVT	Año	IVT	Año
Estados Unidos	269	1,036	279	1,091
Chile	82	299	90	339
Italia	63	254	63	238
España	61	242	75	267
Japón	51	219	53	224
Argentina	43	154	46	176
Resto de países 1/	178	679	186	716
Total	747	2,884	792	3,035

1/ Incluye estimado de remesas por medios informales no clasificados por países.

Estados Unidos es el país desde donde se envía la mayor cantidad de remesas. En 2017 estas ascendieron a 1,091 millones de dólares. Siguió Chile, con 339 millones de dólares; Italia, con 238 millones de dólares; España, con 267 millones de dólares; Japón, con 224 millones de dólares, y Argentina, con 176 millones de dólares.

En un contexto donde prima una estructura principalmente conformada por mypes y donde el empleo es poco productivo y numeroso en los sectores de servicios y agricultura familiar, configurándose escenarios de desigualdad, que propician migraciones de peruanos y peruanas, la canasta exportadora da cuenta del carácter primario

7. *Gestión*. Recuperado de: <https://gestion.pe/tu-dinero/bcr-remesas-enviadas-peruanos-exterior-crecieron-6-2017-228070>

del modelo. El informe mensual de exportaciones de enero-julio de 2018 (elaborado por el Departamento de Inteligencia de Mercados de PromPerú) señala que las exportaciones sumaron 27,977 millones de dólares de enero a julio de 2018, un aumento de 18.1% respecto del mismo período de 2017. Un total de 6,332 empresas exportaron 4,303 productos a 172 mercados en los siete primeros meses de 2018. China fue el principal destino, exportándose 7,985 millones de dólares, lo que significó crecimiento de 28.2%. Le siguieron Estados Unidos (4,294 millones de dólares/+24.2%), Corea del Sur (1,705 millones de dólares/+55.6%), India (1,509 millones de dólares/+53.7%), Japón (1,348 millones de dólares/+27.7%) y Suiza (1,205 millones de dólares/- 6.9%).

En cuanto a las exportaciones, el sector tradicional es, de lejos, el que más contribuyó en el período (Cuadro 10). Tan solo en 2017 aportó 32,777.36 millones de dólares. Y dentro de este, el sector minero destacó por mucho, con 26,809.18 millones de dólares en 2017, mientras que el sector no tradicional contribuyó con 11,340.90 millones de dólares. En su interior sobresale el sector agropecuario, con 5,108.20 millones de dólares.

Cuadro 10. Exportación por sectores económicos, valor FOB (millones de dólares estadounidenses)

2006	Sector económico		2005	2010	2015	2016	2017
	2,175,763	56,882	115,387	545,796	625,076	437,584	238,970
		Cobre	3,471.90	8,879.15	8,167.55	10,170.89	13,846.35
		Hierro	216.09	523.28	350.00	343.53	434.65
		Plata refinada	280.60	118.21	137.80	120.46	118.03
		Plomo	491.44	1,578.81	1,548.27	1,657.81	1,722.30
		Zinc	805.11	1,696.07	1,507.66	1,468.76	1,938.33
		Oro	3,095.38	7,744.63	5,902.30	6,650.18	7,138.95
		Estaño	301.43	841.62	343.38	344.26	370.48
		Resto	1,128.01	521.06	245.50	289.45	411.92
			0.00	0.00	0.04	0.00	828.17
Tradicional			9,789.96	21,902.83	18,202.50	21,045.34	26,809.18
		Harina de pescado	1,147.45	1,609.97	1,157.91	998.92	1,458.45
		Aceite de pescado	155.56	274.24	299.03	270.33	329.81
			1,303.01	1,884.21	1,456.94	1,269.25	1,788.26
		Petróleo crudo	186.90	505.07	120.07	24.02	25.64
		Petróleo, derivados	1,338.72	2,299.52	1,733.17	1,669.31	2,560.11
		Gas natural	0.00	283.54	449.08	523.38	772.16
			1,525.62	3,088.13	2,302.32	2,216.71	3,357.91

Sector económico		2005	2010	2015	2016	2017
Tradicional	Agrícola	Algodón	1.16	3.23	1.53	1.20
		Azúcar	64.75	18.36	28.31	18.29
		Café	888.73	613.68	762.56	710.05
		Resto	20.52	87.48	84.85	92.47
	Agrícola	331.07	975.16	722.75	877.25	822.01
Tradicional		12,949.56	27,850.33	22,684.51	25,408.55	32,777.36
No tradicional	No tradicional	Agropecuaria	2,201.53	4,407.38	4,701.93	5,103.20
		Textil	1,560.67	1,331.15	1,195.72	1,270.73
		Pesquero	331.42	650.37	932.53	910.22
		Químico	536.71	1,227.89	1,405.79	1,343.74
		Metal-mecánico	190.91	401.73	546.46	461.94
		Sidero-metalúrgico	385.29	877.13	997.99	991.26
		Minería no metálica	118.18	251.68	698.46	642.09
		Artesanías	1.32	0.64	1.75	1.43
		Maderas y papeles	261.38	359.02	352.98	322.31
		Piel y cueros	22.64	23.23	27.71	30.48
	Varios (inc. joyería)	154.00	159.04	205.13	210.24	
No tradicional		4,284.41	7,712.93	10,907.33	10,811.36	11,340.90
Otros		65.95	244.18	77.16	90.10	119.67
Total		17,299.92	35,807.44	33,669.00	36,310.01	44,237.93

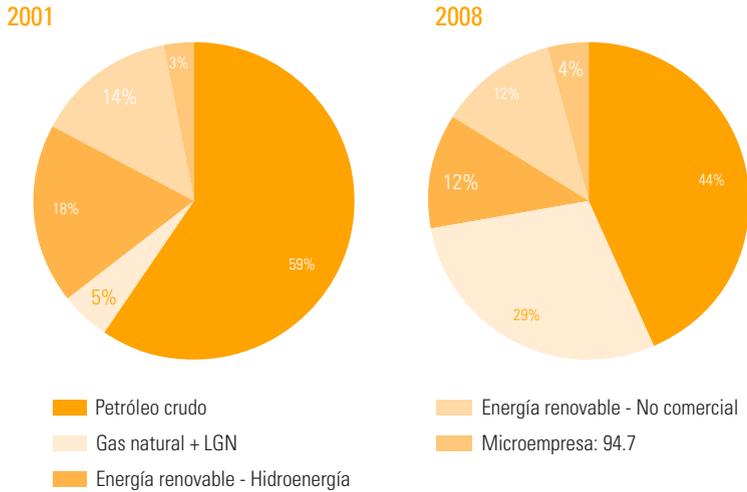
Fuente: SUNAT-INEI.

Principales impactos ambientales provocados por las actividades económicas en el país

La energía que se obtiene de combustibles fósiles ha propiciado un agotamiento de las reservas de gas y petróleo, y con ello, una fuerte crisis energética. La presión por encontrar mayores reservas ha crecido y generado conflictos como el de Medio Oriente, o una grave afectación a frágiles ecosistemas en países como Perú. Al respecto, la ampliación del Lote 88 del Proyecto Camisea es paradigmática en tanto afecta pueblos indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros. En Perú se promovió y permitió que el sector privado planificara y decidiera el destino del recurso y de las inversiones, según los niveles de rentabilidad. Una serie de normas, como el DL 662 (Régimen de la Estabilidad Jurídica a las Inversiones Extranjeras), el DL 668 (que establece medidas para garantizar la libertad de comercio), el DL 757 (Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada) o la Ley 27037 (de Promoción de la Inversión en la Amazonía), además de debilitar la regulación por parte del Estado, profundizan su rol subsidiario como figura en la Política Nacional Energética. Todo esto pone en serio riesgo la sostenibilidad económica y ambiental del país.

En la Gráfica 10 se aprecia que, al inicio del siglo XXI, Perú era dependiente del petróleo y derivados (59%) si se considera el agotamiento de las reservas que se tenían que importar del extranjero. El gas solo contribuía con 5%. No obstante, en 2008 el aporte del crudo se redujo a 44%, mientras el gas representaba ya 29%, porcentaje que pudo ser mayor de haberse destinado los yacimientos del Lote 56 al consumo interno. El uso de la energía renovable sigue siendo limitado. De igual modo, el uso de carbón mineral da cuenta de que hay familias que no acceden a energía saludable, sino a la altamente contaminante, la cual, además, profundiza el problema de la deforestación.

Gráfica 10. Matriz energética a 2008



Fuente: Gamboa y Egusquiza (2011), extraído de “nuestra matriz energética”. Portal del Cambio Climático (MINAM).

A esto habría que añadir que las políticas en materia energética en Perú eluden compromisos internacionales adquiridos por el Estado, relacionados con el cambio climático y la crisis energética mundial. De igual modo, las decisiones no responden a una planificación de la matriz energética que ponga por delante de la política energética aspectos clave, tales como rentabilidad, seguridad energética nacional, sostenibilidad, equidad y acceso universal a la energía, garantizando el suministro a las poblaciones empobrecidas y fomentando la participación ciudadana (La Política Energética Nacional 2010-2040 vía DS 064-2010 se aprobó de manera inconsulta). Como consecuencia, no hay un entendimiento claro de la necesidad y demanda real (actual y futura) de energía, que tome en cuenta las diversas fuentes que nutren tanto al consumo local como a las actividades productivas y que priorice energías renovables con reducidos impactos ambientales (Gamboa y Egusquiza, 2011).

El sector del gas se desarrolló con Camisea. En mayo de 1999, su producción se basaba en un esquema segmentado: la producción (a cargo de Pluspetrol que, con Hunt Oil y SK de Corea del Sur, estaba consorciado), el transporte (a cargo de Transportadora de Gas del Perú, TGP) y la distribución (a cargo de Cálidda, en Lima y Callao). Si bien son tres operadores independientes, existe la posibilidad de accionariado cruzado y vinculación entre las empresas del consorcio Camisea, propiciando una posición dominante de los operadores (Lote 56 y Lote 88) y de quienes transportan, distribuyen y exportan el gas.

Respecto de la distribución, la mayor parte del gas se exporta, desatendiéndose el mercado interno (doméstico, industrial y vehicular). Según el *Libro de Reservas del Ministerio de Energía y Minas al 2016*, Perú tenía 16.1 trillones de pies cúbicos de gas natural de reservas probadas, siendo los lotes 88, 56 y 57 de Camisea los más importantes. Se esperaba, además, la producción del Lote 58, a cargo de CNPC, empresa estatal de la China. Sin embargo, existe un problema: en Perú, el Estado no es dueño de la molécula; de ahí que las empresas sean las que, en la práctica, decidan la política. En consecuencia, es inexistente una política que añada valor agregado al gas.

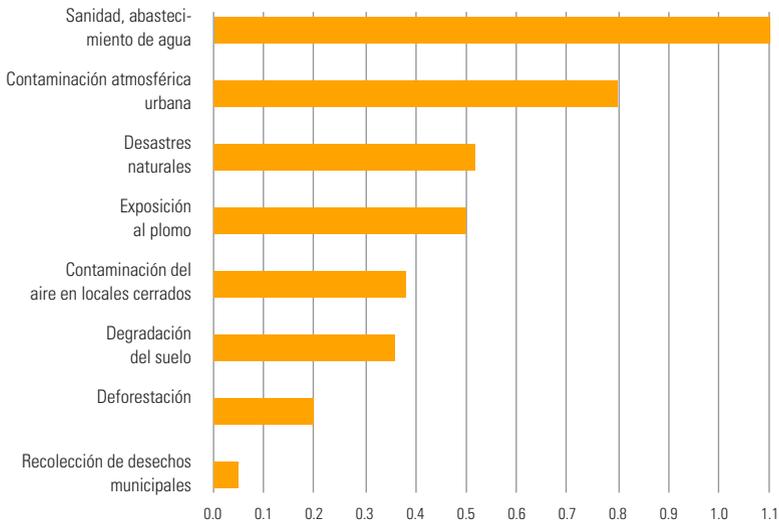
Según Jorge Manco Zaconetti, la producción de gas a 2016, alcanzó 1,351 millones de pies cúbicos diarios (a septiembre de 2017 llegó a 1,273,4 millones de pies cúbicos diarios). De ese total, 450 millones de pies cúbicos (todo lo que produce el Lote 56) se exporta (70% a México, 30% a otros mercados). Del total que se produce, solo 1% va al sector residencial (en Lima y El Callao, teniendo menos de medio millón de conexiones, Cálidda proyecta un millón de instalaciones a 2021). El Lote 88 abastece al mercado interno. A la electricidad se va 70%, y el 30% restante, a la industria, los domicilios y el sector automotriz. El consorcio Camisea tiene contrato con Perú LNG que, vía contrato con la Comisión Federal de Electricidad de México, exporta el gas a ese país. Los avances en la renegociación de los contratos de exportación del Lote 56 son escasos, lo que perjudica al Estado en el cobro de regalías, en abastecer el mercado interno y en la transformación de la matriz productiva para hacerla social y ambientalmente sostenible

Ahora bien, respecto a los impactos ambientales provocados por las actividades económicas en Perú, el Banco Mundial⁸ señala que “los recursos naturales no han sido usados para desarrollar una economía resistente y variada. En lugar de eso, a través de su historia, ha habido un patrón según el cual un determinado recurso desencadena un auge económico que es rápidamente seguido por la reducción de los recursos y el colapso. Algunos de los recursos que han experimentado estos ciclos de auge y colapso son el guano de las islas (1850s-1870s), el salitre (1860s-1870s), el caucho (1890s-1910) y la anchoveta (1960s-1970s). El auge del sector agroindustrial duró más de siete décadas hasta que finalmente colapsó cuando se introdujo la Reforma Agraria de 1969, que redistribuyó los derechos de propiedad de la tierra. Las actividades mineras han permanecido como el pilar de la economía nacional desde tiempos de la Colonia. Aunque los recursos minerales han sido extraídos por siglos, fue en los comienzos de los noventa que el Gobierno del Perú (GdP) tomó los primeros pasos para dirigir los impactos sociales y ambientales del sector minero. En este contexto los efluentes y los materiales generados por las actividades mineras no eran desechados adecuadamente y generaron impactos significativos en el ecosistema y en la salud pública” (Banco Mundial, 2007).

El informe del Banco Mundial indica que el Ministerio de Salud, en un informe de 2001, identificó que, en la ciudad de Trujillo, 23.5% de la población tenía niveles de cadmio en sangre muy por encima de los estándares internacionales, producto del consumo de agua contaminada por actividades industriales y mineras. A esto se suma la recurrencia de males producidos por la contaminación atmosférica urbana y la vulnerabilidad frente a desastres naturales.

8. Banco Mundial. (2007). *Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible*. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Resumen_Ejecutivo_FINAL_publicado_corregido_Junio_11.pdf

Gráfica 11. Costos de la degradación ambiental anual (% del PIB)



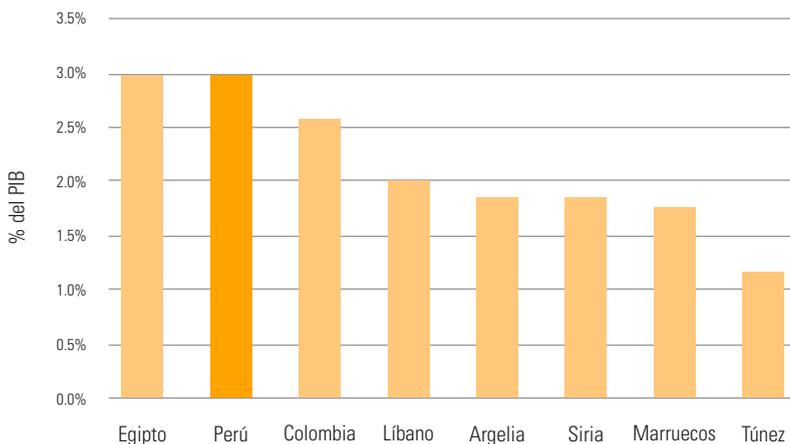
Fuente: Banco Mundial (2007).

Como se aprecia en la Gráfica 11, los costos de la degradación ambiental motivados por sanidad, abastecimiento de agua, contaminación atmosférica urbana, desastres naturales, exposición al plomo, contaminación del aire en locales cerrados, degradación del suelo y recolección de desechos municipales representan 3.9% del PIB, en detrimento de los más pobres. A esto se suma la deforestación y el pobre desarrollo de infraestructura de transporte, sobre todo hacia el oriente del país. Al respecto es importante “controlar la colonización no planificada y las actividades no reguladas de extracción minera y prevenir la ilegalidad a gran escala”. A 2007, el conjunto de actividades de degradación ambiental costaba 8.2 billones de soles. Para frenar esto, es importante implementar políticas de conservación de biodiversidad y saneamiento ambiental, así como desarrollar sistema de monitoreo e información sobre las ventajas de la calidad ambiental.

De igual modo, se puede apreciar que el costo de la degradación ambiental en Perú en 2007 era el más alto respecto de países con niveles similares de ingreso. La Gráfica 12 muestra que Perú bordeaba 2.8%

del PIB, por encima de Colombia, Argelia y Marruecos. La carga de estos costos recae en los más pobres, que quedan expuestos a los mayores riesgos ambientales. El impacto de la degradación ambiental para los pobres respecto de los no pobres es 20% más en términos de impacto por cada mil personas y 4.5 veces mayor en términos de impacto por unidad de ingreso. Así, la degradación ambiental se convierte en una barrera para reducir la desigualdad. Sobre la relación entre la salud y el ingreso, se indica que la morbilidad precoz se traduce en tratamientos caros y empobrecimiento, agudizados por el hecho de que la mayoría de la población pobre no cuenta con acceso universal a la salud. Los impactos de salud son 75% y 300% más altos entre la población pobre. Esto se evidencia en los casos de la mortalidad y diarrea infantil directamente relacionada con la pobreza. La tasa de mortalidad infantil en el 20% más pobre fue cinco veces más alta que en el 20% más rico. De igual manera, la prevalencia de diarrea infantil entre los más pobres fue cinco veces mayor que para los más ricos. En suma, el impacto en la salud por cada mil personas es tres veces más alto en la población pobre.

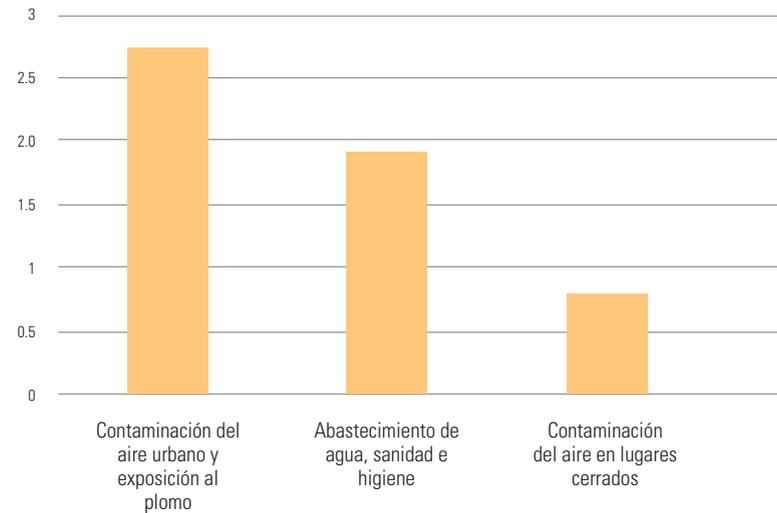
Gráfica 12. Costos de la degradación ambiental (salud y calidad de vida)



Fuente: Banco Mundial (2007).

Respecto a los costos del daño a la salud ambiental en Perú, la Gráfica 13 muestra que en 2007 la contaminación del aire urbano y exposición al plomo representó alrededor de 2.8 millones de soles; el abastecimiento de agua, sanidad e higiene, cerca de 2 millones de soles, y la contaminación de aire en lugares cerrados, aproximadamente 1 millón de soles.

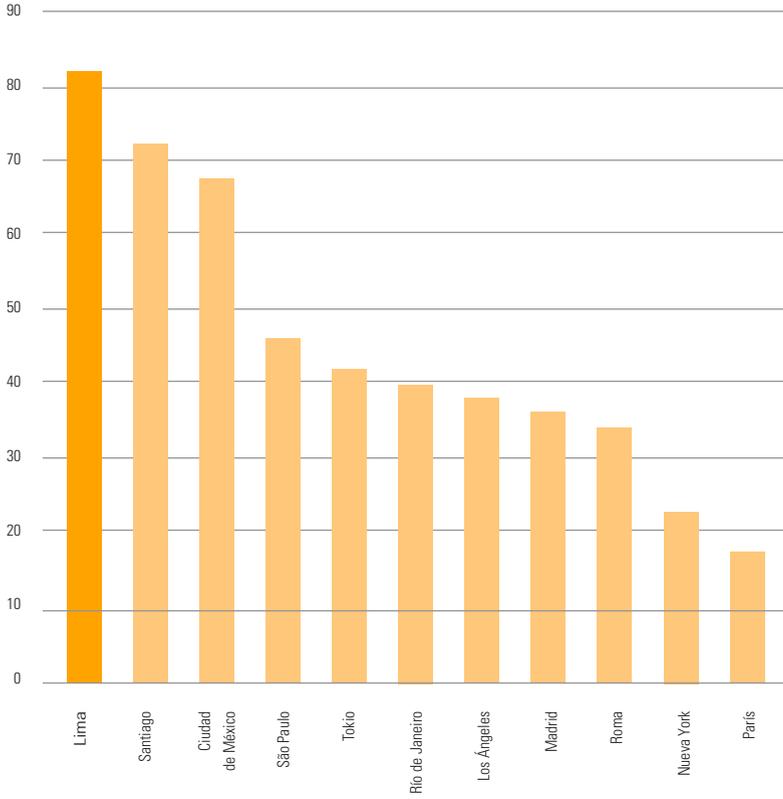
Gráfica 13. Costos del daño a la salud ambiental en Perú (miles de millones de soles)



Fuente: Banco Mundial (2007).

Otro aspecto a considerar es el relativo al promedio anual de concentraciones en las ciudades. En 2007 Lima presentaba un nivel de concentración arriba de los $80\mu\text{g}/\text{m}^3$, por encima de ciudades como Santiago de Chile o la Ciudad de México (Gráfica 14).

Gráfica 14. Promedio anual de concentraciones en ciudades seleccionadas, PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



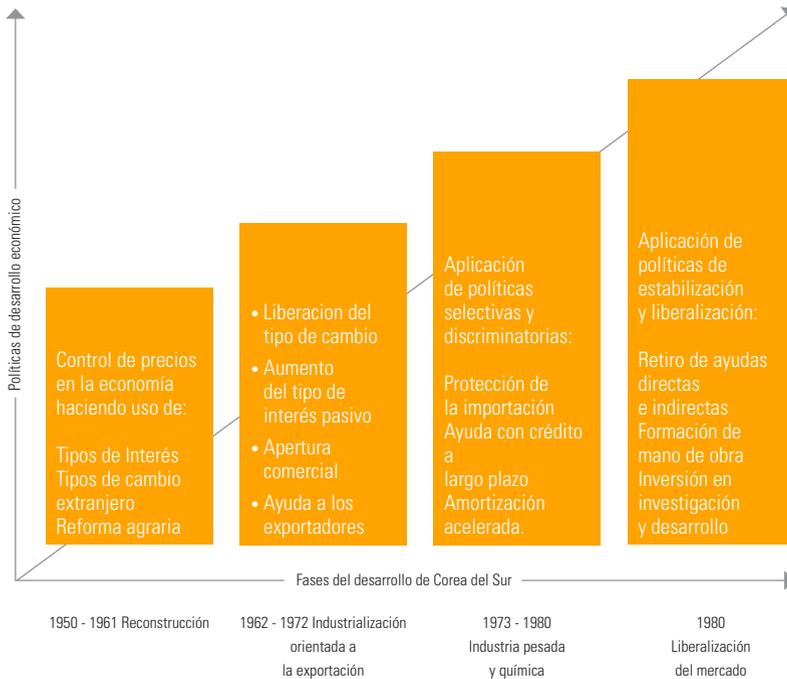
Fuente: Banco Mundial (2007).

Identificación de áreas, sectores y rubros con potencialidad para la transformación de la matriz productiva con inclusión social y sustentabilidad ambiental

No existe un modelo de crecimiento estándar. Más bien, de acuerdo con cada país (ubicación geográfica, recursos naturales y políticas económicas), pueden plantearse distintos modelos. Así, hay países con un “patrón de crecimiento endógeno” vía innovación tecnológica (los desarrollados), mientras que otros incorporan tecnología e importan capitales (por ejemplo, Malasia y México). Algunos, como Chile y Venezuela, basan su crecimiento en la explotación de recursos primarios; otros presentan un crecimiento relacionado con la caída del PIB per cápita (África subsahariana), y finalmente, están los países en aislamiento económico, con un PIB paralizado. Este esquema no es rígido y admite combinaciones (Alarco, 2011).

Puede haber otros esquemas, según la forma de intervención del Estado (libre mercado o selectiva), la orientación comercial (endógena, exógena o mixta), el patrón de crecimiento (balanceado o desbalanceado) o la base del período de aplicación (gradualista o *shock*). En el caso de Corea del Sur, en la misma línea de Japón, el crecimiento fue desbalanceado y por etapas: reconstrucción (1950-1961), industrialización orientada hacia las exportaciones (1962-1972), promoción de la industria pesada y química (1973-1980) y liberalización comercial a partir de los años ochenta del siglo pasado. La política comercial se apoyó en una estrategia mixta, combinando sustitución de importaciones (en ramas intensivas en mano de obra) con inversión hacia adentro (buscando promover exportaciones) e inversión en alta tecnología y liberalización de importaciones cuando era ventajoso encarar la competencia internacional (Alarco, 2011), como se puede apreciar en la Gráfica 15.

Gráfica 15. Sectores claves para el desarrollo productivo de Corea del Sur, 1950-1980



Fuente: Alarco (2011).

A fin de identificar sectores y rubros con potencialidad para transformar la matriz productiva habría que detectar los elementos que explican la reducida diversificación productiva y la “reprimarización y terciarización” de la economía peruana. Estos elementos tienen que ver con la evolución del tipo de cambio real y la enfermedad holandesa, la apertura comercial (que eliminó barreras arancelarias y para-arancelarias), la elevada rentabilidad de las operaciones relacionadas con los *commodities*, el reducido mercado interno, la composición de la formación bruta de capital y el escaso cambio tecnológico (Alarco, 2011). Es clave superar estos elementos.

Otro aspecto tiene que ver con planificar el desarrollo articulando secuencias necesarias e impulsando eslabones hacia adelante y hacia atrás (lo que favorece a la industria), pero también enlaces en el consumo, promoviendo la capacidad productiva donde crece la demanda a partir de la expansión de exportaciones. La idea de los clústeres se ajusta a esta propuesta. Un crecimiento así (que promueve la industria y el mercado interno en sectores intensivos en mano de obra, como el agro, los servicios o el turismo), a la par que genera inclusión, debe estar vinculado a la idea de sostenibilidad. Allí resultan interesantes las propuestas de Eduardo Gudynas de un proceso transicional hacia un “extractivismo sensato”, en el que, en general, se respeten las exigencias ambientales, y luego hacia una “extracción sensata”, en donde se mantengan extracciones absolutamente necesarias, vinculadas a cadenas productivas más nacionales y continentales, y menos globales, con lo que se reduce la extracción orientada al comercio internacional. Así se potencia la agricultura, la ganadería y la forestería (Alarco, 2011)

Alarco propone también crear un ministerio de diversificación productiva que promueva cinco o seis actividades por región que generen divisas, valor agregado, empleo y mayor tecnología, captando el interés del sector privado para articular esfuerzos con el sector público. Las herramientas para impulsar la diversificación productiva serían de ciencia, tecnología e innovación, financieras, microeconómicas y de gestión pública. Para un plan de diversificación, el Estado debería facilitar la inversión privada en actividades industriales e impulsar la reconversión laboral para tener más empleos de calidad y empresas productivas. Esto implica atraer inversión extranjera (IE) que eleve la transformación de los recursos naturales con innovación tecnológica, incluyendo a regiones menos industrializadas.

Para Francke (2010), las cuatro grandes medidas que habría que considerar son: 1) exportaciones y distribución de activos (incentivar exportaciones con mayor valor agregado, expandiendo el mercado interno, aumentando el empleo y evitando remesas de utilidades, con lo cual se retiene parte del excedente); 2) tributación y capital humano (tributación más progresiva, destinando más presupuesto a salud y educación); 3) remuneraciones y mercado interno (mejorar

la distribución del crecimiento y promover el crecimiento de las mypes, protegiéndolas de la competencia externa desleal), y 4) desarrollo rural (con medidas, entre otras, de implementación de tecnologías básicas y productivas, interconectando mercados, promoviendo el crédito rural, generando nuevas oportunidades desde la biodiversidad y no causando daño ambiental).

Jiménez Félix añade que es necesario desarrollar capacidad empresarial, lo que supone superar restricciones a la inversión privada nacional para que se expanda, creando capacidad productiva industrial y agroindustrial, así como promover en el corto plazo un circuito nacional de demanda e ingresos, conectando la administración de la demanda agregada con el crecimiento y las transformaciones estructurales. Se debería construir un circuito nacional de generación de demanda e ingresos, ganando independencia frente al comercio internacional. Otro elemento pertinente a destacar es la política monetaria, utilizando la tasa de interés frente a la inflación respecto de su valor meta y ante la brecha del producto efectivo con relación al potencial. Al respecto, el mercado de capitales en soles facilitaría el financiamiento de la inversión de mediano y largo plazos, dinamizando las tasas de corto, mediano y largo plazos que influyen en la inversión interna nacional (principalmente orientada a la industria). Esto, a su vez, evitaría el oligopolio bancario.

Siempre resulta interesante ver la experiencia de otros países. Bolivia desarrolló seis pilares⁹ que le han permitido crecer de manera sostenida en los últimos años y reducir sus niveles de pobreza. El primer pilar fue la “retención del excedente económico”. Esto significa que la riqueza generada se queda en el país. El mecanismo para lograrlo fue la nacionalización. Así, de la torta hidrocarburífera (gas y petróleo), 78% es estatal, con lo que, del total de la renta, entre 85 y 92% se queda en el país. Esto pasó también en otros sectores, como la banca, donde 50% de las utilidades se queda en el Estado vía impuestos. El segundo pilar es la redistribución y ampliación del mer-

9. Conferencia del vicepresidente Álvaro García Linera (2017). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Vf33Wj6JB2M>

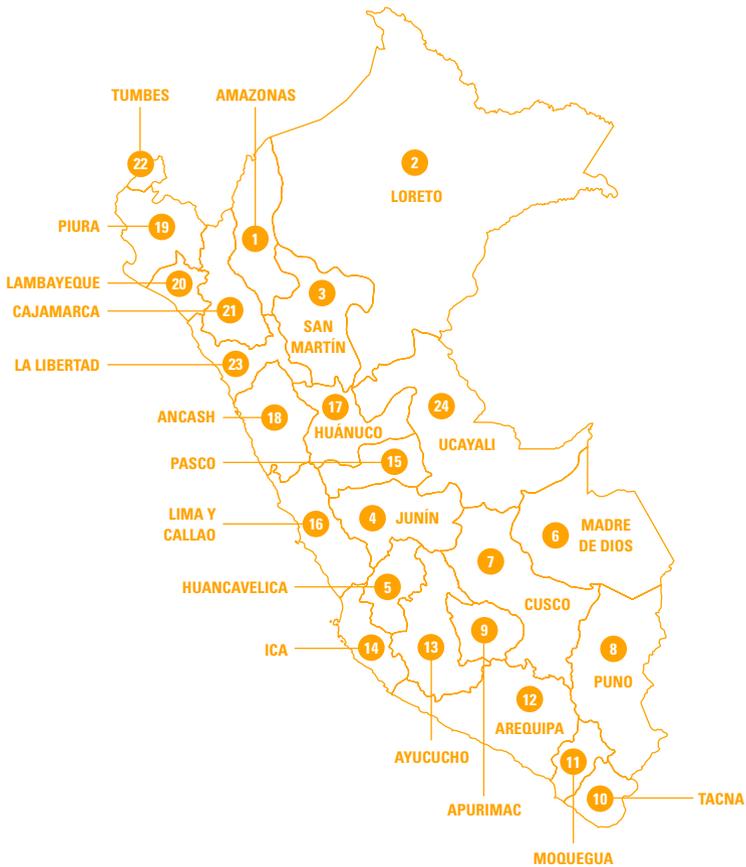
cado interno. El tercero es la inversión estatal creciente (entre 1987 y 2005, el Estado invirtió cerca de 498 millones de dólares, mientras que entre 2006 y 2017, la inversión pública se elevó en promedio a 3,673 millones de dólares). El cuarto pilar está referido al elevado ahorro interno (banca privada, donde 87% de las cuentas son menores de 500, junto con la “democratización del ahorro”; entre 1960 y 2005, las reservas internacionales netas (RIN) llegaban en promedio a 315 millones de dólares, y entre 2006 y 2017, a 10,290 millones de dólares). El quinto pilar es la articulación del capital bancario con el sector y capital productivo. El Estado obligó a la banca privada a que 60% del ahorro se dirigiera directamente a la producción (industria, artesanía, agro, etc.). Así, se pasó de 1,000 a cerca de 8,400 millones de dólares en préstamos para el sector productivo. Para el comercio, la tasa es elevada (10 o 20%), en tanto que, para vivienda y producción, es de 6%. El sexto pilar es la diversificación económica, con una evolución de las exportaciones tradicionales y no tradicionales.

En esa línea, el economista Gray Molina señalaba en 2006, a meses de la nacionalización del gas, que el reto de las medidas adoptadas por el nuevo gobierno era “pasar de una economía ‘de base estrecha’, anclada en el recuerdo del estaño y la promesa del gas, a una economía ‘de base ancha’, que diversifique sectores y multiplique actores productivos. Detrás de este reto se apuesta por un gran impacto distributivo y también de crecimiento a favor de la base de la pirámide productiva”. Para el autor, una economía de base estrecha es “una configuración particular de la estructura productiva. Donde, para el sector de industria manufacturera, 83% de la fuerza laboral, organizada en unidades familiares, campesinas o microempresariales de menos de cinco personas, produce apenas 25% del ingreso. Al mismo tiempo, 7% de los trabajadores, agrupados en empresas de más de 50 empleados, genera 65% del ingreso. En medio de esta doble pirámide, que parece separar empleo de ingresos, están las empresas medianas, que producen 10% de lo producido y reclutan a 10% de la fuerza laboral. Es esa relación inversamente proporcional entre empleo e ingreso la que caracterizaba a la economía boliviana y la que la convierte en una de las menos equitativas del continente”.

Gráfica 16. Potenciales productos para promover la diversificación, la industria y el desarrollo en Perú, por regiones (clústeres iniciales y potenciales)

1. AMAZONAS <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (café, arroz) • Turismo (ruinas Chachapoyas). 	8. PUNO <ul style="list-style-type: none"> • Piscicultura (trucha) • Alpaca 	14. ICA <ul style="list-style-type: none"> • Textil y confecciones • Agroexportación (espárragos, uvas)
2. LORETO <ul style="list-style-type: none"> • Maderero • Petróleo (crudo y derivados) • Turismo (ecoturismo, artesanías) 	9. APURIMAC <ul style="list-style-type: none"> • Agrícola (quinua, kiwicha, sauco, aguaymanto, cítricos, paprika, cochinilla, papa nativa, etc. • Piscicultura (trucha y pejerrey) • Minería (metálica y no metálica) 	15. PASCO <ul style="list-style-type: none"> • Minería (plata, plomo y zinc) • Agricultura (café, granadilla y achiote) • Turismo (Oxapampa)
3. SAN MARTÍN <ul style="list-style-type: none"> • Turismo (ecoturismo, turismo arqueológico) • Agroindustria (cacao, café, palmito) • Maderero (caoba, cedro, ishpingo, moena, etc.) 	10. TACNA <ul style="list-style-type: none"> • Agroindustria (aceituna, orégano, uva) • Ensamblaje de autos nuevos • Confecciones 	16. LIMA Y CALLAO <ul style="list-style-type: none"> • Industria /Huaycán, Ate-Vitarte, Villa el Salvador) • Gastronomía • Minería • Pesca • Agroexportación • Turismo (ecoturismo, arqueológico) • Textil y confecciones (La Victoria) • Calzado (El Porvenir) • Educación • Informática • Logístico (muelles) • Hidrocarburos (La Pampilla) • Turismo
4. JUNÍN <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (frutas, café, cacao) • Piscicultura (trucha) • Turismo (Mantaro, Chachamayo, La Merced) • Minería (cobre, plomo, plata, zinc) 	11. MOQUEGUA <ul style="list-style-type: none"> • Minería (cobre antimicrobiano) • Químico-farmacéutica (derivados de aceite de oliva, palta y orégano) • Agroindustria (olivo, palta, orégano, huacatay, achiote, lúcuma) 	
5. HUANCAVELICA <ul style="list-style-type: none"> • Piscicultura (trucha) • Alpaca • Ganadería (vacunos, lácteos) • Agricultura (papa nativa) 	12. AREQUIPA <ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Logístico (terrestre, aéreo, marítimo) • Industria metal-mecánica • Textilería (alpaca) 	17. HUÁNUCO <ul style="list-style-type: none"> • Acicultura (café, cacao, plátano, papaya) • Agroindustria (palma aceitera, palmito) • Maderera (tablillas, frisos)
6. MADRE DE DIOS <ul style="list-style-type: none"> • Hidrocarburos • Transporte (internacional) • Agrícola (castaña) • Maderero • Turismo (ecoturismo) 	13. AYUCUCHO <ul style="list-style-type: none"> • Alpaca • Pecuaria (vacunos, ovinos y derivados) • Agroindustria (arroz orgánico, stevia) • Textiles y artesanía 	18. ANCASH <ul style="list-style-type: none"> • Turismo (Ruinas de Chavin, Parque Nacional Huascarán) • Minería (cobre) • Pesca
7. CUSCO <ul style="list-style-type: none"> • Alpaca • Turismo • Agricultura (stevia) 		

<p>19. PIURA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agroindustria (limpon y mango) • Etanol (La Huaca) • Fertilizantes (fosfatos) • Turismo (Circuito de playas) • Agricultura (banano orgánico) 	<p>21. CAJAMARCA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gastronomía • Turismo • Minería (oro) • Productos lácteos 	<p>23. LA LIBERTAD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artesanal (Magdalena del Cao) • Calzado (Trujillo) • Agroindustria (espárragos) • Agricultura (mango) • Turismo (Chan Chan, Palacio Tschudi, Huaca del Sol y la Luna)
<p>20. LAMBAYEQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (mango, espárrago, plátano, palta, pimiento, café) • Turismo (Ruta Moche) 	<p>22. TUMBES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura (banano orgánico) • Industria langostinera • Turismo (Proyecto "Playa Hermosa") 	<p>24. UCAYALI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maderero • Logístico • Piscicultura



Fuente: Alarco (2011).

Transitar hacia una economía social y ambientalmente sostenible supone orientar la inversión pública y privada hacia la promoción de actividades que generen trabajo, como la agricultura y la manufactura, promoviendo el mercado interno y protegiendo el medio ambiente. Para ello habría que planificar un proceso que parta desde las actividades que ya se vienen realizando en cada una de las regiones del país para promoverlas (facilitando el acceso al crédito; a los mercados, lo que plantea orientar la inversión en infraestructura como carreteras, y a la tecnología, entre otros). Al respecto, Alarco (2011) hace un recuento de los productos que cada región desarrolla y en los que se ha ido especializando. Podemos ver, por ejemplo, que en la Región de Cajamarca (sierra norte del país) se debería potenciar la producción y comercialización de la industria de productos lácteos. En la región existe un dinámico clúster lechero que produce leche y derivados como queso, yogurt y otros. Otra región norteña, pero de la costa como La Libertad, se ha especializado en calzados, con una producción muy dinámica. En la sierra centro, la región de Junín tiene un clúster de truchas y una producción de piscicultura muy fuerte. Muy cerca, Huancavelica es reconocida por la crianza y comercialización de productos de la alpaca, importantes para las industrias textil y gastronómica. Esto mismo tiene importante presencia en Arequipa (región del sur del país). Más al sur, en la zona de la frontera, la región de Tacna es reconocida por el ensamblaje de autos. Las regiones de la selva, como Loreto, Ucayali y San Martín, son notables por la producción maderera.

Sin embargo, existen actividades económicas comunes a varias regiones, tales como el turismo, la gastronomía, la agricultura, la pesca y la ganadería. Todas constituyen actividades económicas potenciales para transitar hacia una economía postextractiva social y ambientalmente sostenible (Gráfica 16).

Situación de las políticas protransformación de la matriz productiva: políticas formales y estado de aplicación

Desde un enfoque de economía política, el desarrollo y transformación de la matriz productiva estarían vinculados a la construcción del Estado; la articulación y el ordenamiento territoriales, y el encadenamiento de las actividades productivas. A su vez, estos elementos tienen como base: a) la dinámica relacional de agentes o actores económicos; b) su nivel de vinculación y articulación con la economía y los procesos políticos internacionales, y c) su capacidad de influencia en las políticas y decisiones de gobierno, es decir, en el poder que ejercen.

A grandes rasgos, ha habido cuatro intentos de cambio de matriz del aparato productivo. El primero, vinculado directamente a condicionamientos internacionales, se produjo durante el primer gobierno de Manuel Prado Ugarteche¹⁰ con la Ley 9140, primera que, de modo expreso, planteaba proteger y estimular la industria. La depresión económica mundial en los años treinta afectó a los países de la región. Las crisis en la balanza de pagos, producto de la abrupta reducción en el mercado de bienes de exportación, los llevó a incumplir con el pago de la deuda externa; a la par, las economías desarrolladas suspendieron la inversión directa. Este escenario obligó a los países de la región a “manejar su propia recuperación económica sin ayuda externa”, así que optaron por “modelos de desarrollo hacia adentro”, es decir, sustitución de importaciones como apoyo gubernamental y expansión del gasto público (entre 1939 y 1940, este aumentó 4.6 veces) para estimular la demanda interna. En

10. Prado representaba a la burguesía nacional progresista y ganó las elecciones de 1939 con apoyo de APRA y el Partido Comunista, venciendo a José Quesada, que representaba a los sectores latifundistas y las clases adineradas que demandaban mayor represión frente a los reclamos de las clases medias y trabajadoras (Cotler: 2005).

paralelo, sectores medios se organizaron y llegaron al poder con agendas favorables a grupos urbanos (Thorp, 1978).

En su artículo 1, la citada ley señalaba que “el Poder Ejecutivo, en los convenios que celebra para proteger y estimular la industrialización del país, podrá conceder exoneración de impuestos y derechos, con excepción de los de asistencia social, por desocupados y los que estén afectos a obligaciones contractuales, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias vigentes”.

Surgieron algunas nuevas industrias y escalaron algunas actividades artesanales, apareciendo las “primeras fábricas de conserva de pescado (1940), leche evaporada (1942), papel de bagazo (1939), aparatos sanitarios (1948), vidrio plano (1947), algunos productos químicos básicos (1945) y otras industrias como la farmacéutica (1943) y de pintura (1945)”.¹¹ Los grandes beneficiarios de la ley fueron las empresas vinculadas a la familia Prado y subsidiarias de transnacionales, como Goodyear (Thorp, p. 282).

Por ello, a pesar de que el empleo se expandió 35% entre 1940 y 1945, al igual que el volumen físico de la producción manufacturera (lo que ocurrió de la mano de enclaves agrarios y mineros que impulsaron una “política de diversificación”, desarrollando ramas productivas como la química, de papel, metalúrgica y metalmecánica), y dado que la “industria dependía de la importación y la producción interna no tenía competencia”, se elevó el costo de la vida entre 50 y 90%, con lo cual el salario promedio de los trabajadores industriales descendió (en la manufactura, el salario promedio era de 26.2 soles en 1938, contra 21.3 en 1944). Esto terminó favoreciendo el enriquecimiento de empresarios industriales (Cotler, 2005).

Lo anterior abonaría a conflictos entre las clases propietarias. Prado buscaba transferir ingresos del sector exportador al industrial. Elevó el impuesto a las exportaciones hasta 20% y, si sobrepasaban la base impositiva, a 25%. Con ello, del total de impuestos recaudados

11. Vega-Centeno (1989). *Crecimiento, industrialización y cambio técnico. Perú: 1955-1980*. Lima: PUCP. Citado en Chumacero (2014). “Industrialización en el Perú: 1930-1975”. *Pensamiento Crítico*, Vol.17, núm. 2, pp. 9-26.

en 1946, los referidos a exportaciones llegaron a 27%, en comparación con 10% en 1939. Las exportaciones agrícolas contribuyeron con 35% en 1945, cuando lo habían hecho con solo 4% en 1939 (Cotler, 2005).

Un segundo intento tuvo lugar en 1959, durante el segundo mandato de Prado. El gobierno promulgó la Ley de Promoción Industrial 13270, que comenzó a elaborarse en el último año del régimen de Manuel Odría, y ofreció incentivos para la participación del capital foráneo y estímulos a la inversión industrial vía exoneración de impuestos a importaciones de equipos y bienes intermedios (Jiménez, 1999).

Sin embargo, el extractivismo no se había dejado de beneficiar, ya que la ley otorgaba beneficios también a las industrias descentralizadas (algodón, ingenios azucareros y refinerías). Y ello, en un momento en el que los sectores medios irrumpían con mayor fuerza en la escena política vía organizaciones que impulsaban una agenda reformista (AP y PDC) (Durand, 2017).

Asimismo, en mayo de 1950 Odría había promulgado la Ley de Minería; en 1952, la Ley de Petróleo, y en 1955, la Ley de Electricidad. Estas normas representaron beneficios para los empresarios de los respectivos sectores. Y, al lado de la Ley de Promoción Industrial, se fomentó el crecimiento de la inversión norteamericana, que pasó de 35 millones de dólares en 1960 a 92 millones de dólares en 1966. Algo similar ocurrió con la actividad financiera: en 1966, la banca extranjera tenía 62% de activos bancarios (Cotler: 2005).

La Ley de Promoción Industrial hizo que empresas extranjeras iniciaran el procesamiento de su producción. Esto, sumado al proceso de urbanización, coadyuvó a la sustitución de importaciones. Se sabe que “una cuarta parte del sector industrial se dedicaba a procesar las exportaciones más que a sustituirlas; sin embargo, si se asume que el procesamiento de las exportaciones crecía a un ritmo de 1% anual, la industria dedicada a la sustitución de importaciones habría tenido que crecer alrededor de 6.4%”.¹² Así, la estructura productiva tuvo carácter de enclave. Las empresas agro-mineras, y luego la

12. Hunt, Shane (1966). *The Growth Performance of Peru*, en Cotler (2005). Princeton University.

pesca, comenzaron el procesamiento primario de su producción. En los años sesenta, las empresas nacionales ya les proveían de insumos, propiciando un incipiente “eslabonamiento industrial” (Cotler, 2005).

No obstante, como señala Jiménez (1999), el ciclo de industrialización cepalino que se inició a fines de los años cincuenta, si bien impulsó el crecimiento del PIB y la manufactura, “no pudo desarrollar un sector local productor de bienes intermedios y de capital, dando lugar a una inserción ineficiente en las corrientes del comercio internacional de manufacturas”.

Es importante ver las deficiencias del proceso industrial a la luz de los cambios políticos, donde primó la debilidad del gobierno central, así como la privatización del poder público. “La constelación de latifundistas, exportadores y grupos de interés extranjeros determinaron no solo el limitado marco de operación del Estado, por su fusión con el sector interno de negocios y por la posición estratégica que ocupaban en la economía, sino que socavaron la formación de una burguesía independiente en las ciudades. Como resultado, la industrialización afrontó serias limitaciones en la demanda. Solo podía crecer en la medida en que no entrara en conflicto con los intereses de los grupos predominantes y con su escenario liberal decimonónico para el desarrollo del país. En otras palabras, la industrialización asociada con la formación de un *Estado nación*”.¹³

Un tercer intento podría identificarse en el Plan Quinquenal del Gobierno Militar de 1971-1975. Dicho plan buscaba reducir la dependencia económica respecto del comercio internacional sobre la base de un desarrollo autónomo, lo que suponía revisar las condiciones en las que actuaba el capital foráneo en el país. Para Velasco Alvarado, los problemas en la producción de exportación y el débil dinamismo de la economía podían superarse si el Estado controlaba el excedente de producción. Se plantearon entonces políticas para limitar la intervención del capital extranjero, expropiar los intereses foráneos y limitar los monopolios que ejercían capitales nacionales.

13. Wils, F. (1979). *Los industriales, la industrialización y el Estado-Nación en el Perú*. En Jiménez (1999). Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Así, se buscó promover la participación de otros sectores empresariales limitados por el poder que ejercían la oligarquía nacional y el capital extranjero (Thorp, 1978).

Un cuarto intento podría situarse en 2014, con la aprobación del Plan Nacional de Diversificación Productiva, aprobado vía DS-004-2014-PRODUCE. Este plan consolidaba el poder del Ministerio de Economía y Finanzas, o MEF (y de los grupos de poder económico) en el manejo de la economía y señalaba tres ejes. El primero planteaba la promoción de la diversificación productiva, con el objetivo de ampliar la canasta exportadora de la economía; el segundo proponía la adecuación de las regulaciones y la simplificación administrativa, y su objetivo era incrementar la rentabilidad y la inversión de empresas, simplificando trámites. El tercer eje apuntaba a expandir la productividad de la economía, con el objetivo también de reducir la heterogeneidad.

Para Jiménez, en un contexto de recesión, el plan no consideraba el impacto de las políticas neoliberales en la estructura productiva. El primer eje insistía en el rol del comercio internacional y descuidaba al mercado interno; el segundo profundizaba el modelo, pues planteaba la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo, reducir salarios e instrumentar permisos y trámites para la inversión privada. El tercer eje contemplaba un grupo de medidas administrativas con miras a aumentar la productividad. Sin embargo, si se crece perjudicando la oferta orientada al mercado interno y a una tasa menor que la fuerza laboral, el empleo seguirá concentrándose en sectores terciarios de muy baja productividad, altamente informales y de baja calificación (Jiménez, 2015).

Para cerrar este capítulo, habría que decir en líneas generales que, con excepción de los años que Jiménez llama “Golden Age” (1950-1975), etapa en la que se registró una tasa de crecimiento promedio anual del PIB de 5.4% y de 8.5% en cuanto a la producción manufacturera, sin considerar aquella que procesaba recursos primarios, los intentos de cambio en la matriz productiva fueron débiles e insuficientes.

En los años cuarenta, el proceso estuvo fuertemente marcado por disputas entre los sectores extractivos tradicionales vinculados al agro y los sectores más modernos de la industria, lo que finalmente debilitó el incipiente proceso industrializador en el primer

gobierno de Prado. Siguiendo a Jiménez, entre los años cincuenta y mediados de los setenta, si bien se promovió el sector manufacturero, no se pudo consolidar la industria local ni articular la economía y el mercado interno, debido a que no se modificó la composición del comercio exterior y sus tasas deficitarias.

Luego de 50 años, la política impulsada por el ex ministro de producción Piero Ghezzi derivaría en preocupación del empresariado industrial frente a la desaceleración económica a partir de 2012, atribuible a la caída de los precios internacionales, buscando incidir en algunas políticas que en el fondo profundizaban el modelo. Es decir, una salida neoliberal a la crisis neoliberal.

Y en esa línea, en una mirada más global, los márgenes para promover la política industrial en economías como la peruana se han acortado en los últimos años por limitaciones internacionales contenidas en acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (principios básicos de Basilea), donde se establecen normas que acotan políticas sobre subvenciones, compensaciones a las exportaciones e inversiones, entre otras. Respecto de Basilea se identifican límites para créditos dirigidos e, incluso, prestatarios vinculados con la banca. El otro aspecto limitante, de mayor calado, son los tratados de libre comercio (con Estados Unidos fundamentalmente), con medidas como eliminación de aranceles, restricciones a programas *drawback*, exoneración de derechos aduaneros, prohibición al establecer requisitos y criterios al desempeño de la inversión, y eliminación de restricciones a la importación y exportación con objeto de facilitar el libre intercambio de bienes, servicios y capitales (Alarco, 2011).

A pesar de ello, y en un contexto de ralentización de la economía peruana, las élites económicas que controlan el Estado, y principalmente el MEF, han reconocido de modo expreso la desaceleración. Del pico alcanzado en 2008, de 7.4%, paulatinamente se han registrado índices cada vez más bajos (en 2017 se creció 3.5%). Las élites, a través de los medios de comunicación, señalan que esto se debe al “ruido político” y a la paralización de proyectos mineros como Conga o Tía María. Y persisten en una salida neoliberal a la crisis neoliberal. El 31 de diciembre de 2018, el MEF emitió, vía DS 345-2018-EF, la Política Nacional de Competitividad y Productividad, con vigencia hasta diciembre de

2030. La norma consolida el poder del MEF (y de los grupos de poder económico) en el manejo de la economía. La política tiene nueve objetivos que pueden agruparse en cinco grandes lineamientos: infraestructura económica y social; mercado laboral; dinamizar y promover inversiones y finanzas; impulsar el comercio exterior de bienes y servicios, e institucionalidad y sostenibilidad ambiental.

El MEF encuentra las causas de este freno en la disminución tanto del capital como de la productividad total de los factores (PTF), provocadas por el comercio internacional y la dinámica interna. El nuevo plan señala que, entre 2011 y 2016, la economía sufrió embates de los “*shocks* negativos externos en términos de intercambio más severos registrados desde la segunda mitad del siglo pasado”,¹⁴ marcadamente la caída en los precios internacionales, que redujeron la canasta de exportación en 30%. Esto afectó la acumulación del *stock* de capital y la evolución de la PTF. Además, lo anterior se asocia con la “paralización y/o retraso en la ejecución de proyectos de inversión tanto en minería como en otros sectores, repercutiendo negativamente en la acumulación de capital”.

El documento señala que la evolución de la PTF en Perú se explica en un 25% por los vaivenes de los términos de intercambio (o sea por el comercio mundial). Esto se complicó con la “poca diversificación de la matriz productiva” peruana, según reconoce el documento, y añade que el país tiene una elevada concentración de productos tradicionales en su canasta exportadora, que lo ubica en el puesto 94 de 127 países dentro del *ranking* de complejidad económica de la Universidad de Harvard.

El análisis del problema, desde un enfoque neoliberal, lleva al MEF a señalar que la brecha de productividad entre las economías industrializadas y otras como la peruana está vinculada a aspectos estructurales (capital humano, apertura comercial, infraestructura pública, estabilidad macroeconómica, etc.). Para el FMI, la PTF dependería de “la

14. Ministerio de Economía, DS 345-2018-EF. Política Nacional de Competitividad y Productividad (31 de diciembre 2018), p. 13. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18913-decreto-supremo-n-345-2018-ef/file>

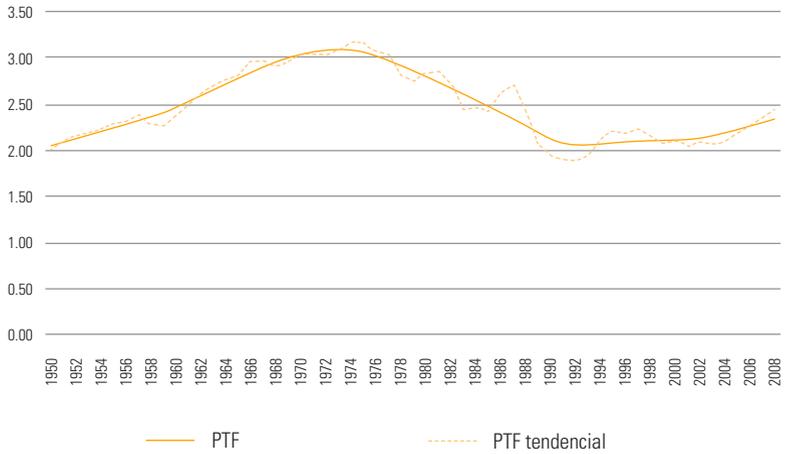
productividad individual de cada una de sus empresas ponderada por su participación en la economía”. En Perú, el tejido empresarial consta mayoritariamente de mypes, con bajos niveles de productividad, con “enanismo empresarial”, y que entre 2002 y 2011 registraron un nivel de PTF 20% menor que el de las empresas de 50 o más trabajadores, lo cual “estaría explicando el estancamiento de la productividad”.

A contrapelo, Jiménez (2011) señala que la productividad es un factor clave para explicar los cambios en el crecimiento de la economía peruana entre 1950 y 2008. De acuerdo con la evolución de la relación capital/trabajo, la modernización de la economía fue significativamente ascendente entre 1950 y fines de los años setenta. Luego, sobre todo a partir de los noventa, se estancó. Esto tiene que ver con la “reprimarización y terciarización de la economía” en el neoliberalismo. Jiménez señala que no se trataría de volver al modelo cepalino de sustitución, sino de ir hacia un “nuevo tipo de estrategia industrialista, basada en el procesamiento de los recursos primarios abundantes que el país posee, en la expansión de los mercados internos mediante infraestructura y en esquemas de financiación nuevos mediante el desarrollo del mercado de capitales en moneda local”.

La evolución de la PTF (Grafica 17), y de la relación capital/trabajo (Grafica 18) dan cuenta de que la economía se modernizó entre 1950 y fines de los setenta, en tanto que la situación se revirtió en el período neoliberal, en sintonía con los cambios en la estructura de la inversión bruta fija. En el primer gran período, la participación de la inversión en maquinaria y equipo en la inversión total mostró una tendencia creciente.

Al respecto, Jiménez apunta: “Nadie puede decir que la modernización de las economías de mercado se logra con el predominio de las inversiones en construcción, con relación a las inversiones en maquinaria y equipo. Los países con alta inversión en maquinaria y equipo tienen tasas mayores de crecimiento del producto per cápita y, por tanto, mejores estándares de vida para su población. Por otra parte, los trabajadores de un país que invierte más en maquinaria y equipo modernos son forzados, por así decirlo, a participar en una experiencia de aprendizaje que los mantiene actualizados con el desarrollo tecnológico reciente” (Jiménez, 2011).

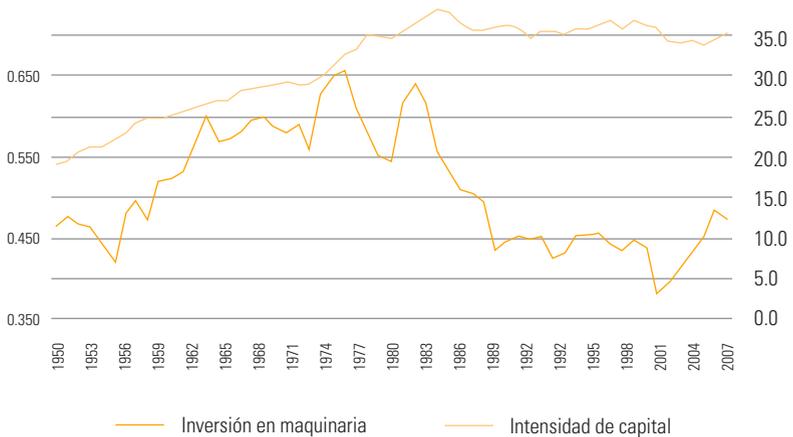
Gráfica 17. Evolución de la PTF, 1950-2008



Estimación con el filtro Hodrick-Prescott, con corrección de colas.

Fuente: Jiménez, F. (2011).

Gráfica 18. Relación capital/trabajo e inversión en maquinaria y equipo



Fuente: Jiménez, F. (2011).

En términos macroeconómicos, la eficiencia de la inversión puede medirse por la proporción incremental capital/producto (ICOR, por su sigla en inglés). Si esta proporción es menor, la inversión es más eficiente. El Cuadro 11 muestra que, entre 1950 y 1970, la inversión neta representó 9.35% del PIB y una ICOR de 1.69 (con lo que, para generar una tasa de crecimiento de 1% anual, se necesitaba una inversión nueva de 1.7% del PIB). En los años posteriores, la eficiencia de la inversión disminuyó, con lo cual la contribución de la productividad al crecimiento fue notoriamente menor durante el neoliberalismo respecto del período 1950-1970. Es importante señalar también que, en el período de mayor porcentaje de inversión pública en relación con el PIB (1970-1975), la eficiencia de la inversión es mayor (con una ICOR menor). Pero desde 1990, cuando comenzó a reducirse la inversión pública, la eficiencia ha sido menor (Jiménez, 2011).

Cuadro 11. Eficiencia de la inversión

	PIB / PIB (porcentaje)	K / PIB (porcentaje)	ICOR	IBF Pública / PIB (porcentaje)
1950 - 1970	5.52	9.35	1.69	2.94
1970 - 1975	5.50	12.11	2.20	5.81
1975 - 1980	3.46	11.24	3.24	5.69
1980 - 1990	-0.96	8.31	-8.64	5.34
1990 - 2000	3.97	10.86	2.74	4.33
2000 - 2008	5.90	11.97	2.03	3.20

Fuente: Jiménez, F. (2011).

Consideraciones finales

Se ha identificado que los recursos naturales de Perú no se utilizaron para desarrollar una economía diversificada, ni social ni ambientalmente sostenible. El patrón predominante ha sido de tipo extractivista,

basado siempre en un recurso específico en una época determinada, que duraba hasta que colapsaba o terminaba el ciclo dependiente de ese recurso, sea por su agotamiento o por cambios en el comercio internacional. Algunos de los recursos que marcaron ciclos de auge y colapso fueron el guano (años cincuenta a setenta del siglo XIX), el salitre (años sesenta y setenta del siglo XIX), el caucho (años noventa del siglo XIX a primera década del siglo XX), la anchoveta (años sesenta y setenta del siglo XX) y los minerales (2000 a la fecha).

Estos ciclos se vincularon a determinados sistemas políticos (República del Guano, República Aristocrática, autoritarismos extractivistas y República Empresarial), caracterizados por la construcción de un tipo de estatalidad, en donde predominaban la hegemonía y una fuerte dosis de poder de los agentes económicos más fuertes. El esfuerzo por industrializar la economía, que coincidió con los siete años de gobierno militar (Velasco), no pudo cambiar el patrón de acumulación. En los años noventa del siglo pasado, la economía se reprimarizó y puso las cosas donde siempre estuvieron, en la producción primario exportadora vinculada y dependiente de las condiciones del comercio y el mercado mundial.

En el modelo neoliberal, la industria ha dejado de impulsar el crecimiento y de generar puestos de trabajo. A ello se suma el hecho de una fuerte centralización del poder y recursos que ponen en entredicho el proceso de descentralización que se inició en 2003 y que, además, fracturaron la economía. A todo ello se suma una ausencia de política de ordenamiento territorial. Asimismo, es evidente un fenómeno de la economía conocido como enfermedad holandesa (distorsión que se da durante el auge primario-exportador que se concreta en una “desindustrialización” de la economía y en un deterioro de la producción de los sectores no vinculados a la cadena primario-exportadora).

La PEA en agricultura, pesca y minería era de 3.9 millones de personas al inicio del período, y de 4.2 millones en 2016, mientras que la PEA en servicios ha crecido de 3.4 a 5 millones. La PEA vinculada a manufactura ha variado poco: pasó de 1.1 millones en 2001 a 1.5 millones en 2016, lo cual está en sintonía con la reprimarización y terciarización de la economía. Los sectores comercio, transporte, servicios, manufactura y construcción son intensivos en mano de obra

en las ciudades, en tanto que en el ámbito rural destacan agricultura, pesca y minería. Lo anterior se relaciona con la alta concentración de la población en las ciudades y con la migración y el abandono creciente del campo. La mayor tasa de empleo informal se ubica en las industrias extractivas (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura) y en los servicios (transporte, almacenes, comunicaciones, hoteles, restaurantes y comercio al por menor), mientras que el empleo formal se centra particularmente en servicios sociales y comunitarios y establecimientos financieros, seguros y comercio al por menor. Esto explica la concentración de tierra, riqueza y poder en el período neoliberal.

Al ver con detalle la canasta exportadora en 2017, con China, Estados Unidos, Alemania y Suiza entre los principales mercados, se identifica claramente el carácter primario exportador del aparato productivo nacional. Al respecto, al inicio del documento anotábamos la pregunta de Jiménez: “¿puede sostenerse el crecimiento bajo el contexto macroeconómico neoliberal actual?”. Las élites han adquirido conciencia de que no. De ahí que en los últimos cinco años se han formulado propuestas industrializadoras y de diversificación: el Plan Nacional de Diversificación Productiva de 2014, aprobado vía DS-004-2014-PRODUCE, y la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada el 31 de diciembre de 2018 vía DS 345-2018-EF, con vigencia hasta diciembre de 2030.

A esto habría que sumar que, al inicio del siglo XXI, Perú era dependiente del petróleo y derivados. En 2008, el aporte del crudo se redujo a 44%, representando el gas y a un 29%, en vista del uso limitado de la energía renovable. Un número importante de familias usan aún carbón mineral, altamente contaminante, con lo que, además, se profundiza el problema de la deforestación. Esto no debería ocurrir con las enormes reservas probadas de gas. No obstante, del total de la producción a 2016, 450 millones de pies cúbicos (todo lo que produce el Lote 56) se exportó y solo 1% se orientó al sector residencial. El Lote 88 abastece al mercado interno, pero 70% va a la electricidad y 30% a la industria, los domicilios y el sector automotriz. La renegociación tiene escasos avances, lo que perjudica al Estado en el cobro de regalías y en abastecer el mercado interno, y repercute

negativamente en la transformación de la matriz productiva para volverla social y ambientalmente sostenible.

Además, están los impactos sociales y ambientales adversos. Los costos de la degradación ambiental representan 3.9% del PIB y perjudican a los más pobres. La degradación ambiental se convierte en una barrera para reducir la desigualdad. En cuanto a la relación entre salud e ingreso, se indica que la morbilidad precoz se traduce en tratamientos caros y empobrecimiento, agudizados por el hecho de que la mayoría de la población pobre no tiene acceso al derecho a la salud. Los impactos de la salud son entre 75 y 300% más altos entre la población pobre.

Por tanto, se necesita ir hacia un nuevo patrón de acumulación. Al respecto, puede ser de utilidad ver las experiencias extranjeras; es el caso de Corea del Sur o Bolivia. Cabe identificar sectores y rubros con potencialidad para transformar la matriz productiva. Habría que considerar los elementos que explican la reducida diversificación productiva y la “reprimarización y terciarización” de la economía peruana. Estos elementos tienen que ver con la evolución del tipo de cambio real y la enfermedad holandesa, la apertura comercial (que eliminó barreras arancelarias y para-arancelarias), la ley de un solo precio para materias primas, petróleo y combustibles, la elevada rentabilidad de las operaciones relacionadas con los *commodities*, el reducido mercado interno, la composición de la formación bruta de capital y el escaso cambio tecnológico.

Pero habría que identificar también los ámbitos desde los cuales impulsar un proceso industrializador y diversificador. Para ello es clave planificar el desarrollo articulando secuencias necesarias e impulsando eslabones hacia adelante y hacia atrás (con la finalidad de favorecer a la industria). Además, deberían atenderse los enlaces en el consumo, promoviendo la capacidad productiva donde crece la demanda a partir de la expansión de exportaciones. La idea de los clústeres se ajusta a esta propuesta. Vinculado a ello habría que establecer una institucionalidad que promueva un escenario de transición; por ejemplo, la creación de un ministerio de diversificación productiva.

En un escenario de recesión de la economía nacional por la caída de los precios de las materias primas que se exportan y la subida de la tasa de interés de la FED, resulta importante asumir medidas urgentes de reactivación de la demanda, la producción y el empleo. Para ello, como parte de una política monetaria expansiva, se debe bajar la tasa de interés de referencia y generar crédito abundante y barato, así como aumentar la inversión pública en 2% del PIB y elevar el salario mínimo, entre otras medidas.

Referencias

- Alarco Tosoni, Germán (2011). “Diversificación productiva en el Perú: retos y alternativas”, en Maquet, Paul y otros (comps.). *Caminos de transición. Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú*. Lima: Red-G y Cooperación.
- Alarco Tosoni, Germán (2017). “Políticas de inversión y crecimiento económico: mitos y realidades”, en *Perú Hoy. El arte del desgobernio*. Lima: DESCO.
- Arce, Moisés (2010). *El fujimorismo y la reforma de mercado en la sociedad peruana*. Lima: IEP.
- Banco Mundial (2007). *Análisis ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible*. Lima: Banco Mundial, Unidad de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe. Recuperado de: [file:///C:/Users/DANIELSAM/Downloads/analisis-ambiental%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DANIELSAM/Downloads/analisis-ambiental%20(1).pdf)
- Caballero, José María (1980). *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*. Lima: IEP.
- Chumacero Calle, José Antonio (2014). “Industrialización en el Perú: 1930-1975”, *Pensamiento Crítico*, vol. 17(2), pp. 9-26. Recuperado de: <https://doi.org/10.15381/pc.v17i2.8931>
- Cotler, Julio (2005). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Durand, Francisco, y Crabtree, John (2017). *Perú: élites de poder y captura política*. Lima: IEP.
- Durand, Francisco (2017). *Los doce apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: PUCP.
- Durand, Francisco (2016). “El golpe económico de Fujimori liquidó la burguesía nacional”, *Revista Ideele*, núm. 260. Recuperado de: <https://revistaideele.com/ideele/content/francisco-durand-%E2%80%99Cel-golpe-econ%C3%B3mico-de-fujimori-liquid%C3%B3-la-burgues%C3%ADa-nacional%E2%80%9D>
- Franke, Pedro (2010). “Políticas para un crecimiento con equidad”, en Rodríguez, José y Tello, Mario (comps.), *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: PUCP.

- Gamboa, César; Egusquiza, Pierina, y otros (2011). “La planificación en la diversificación de la matriz energética como transición hacia un modelo postextractivista”, en Maquet, Paul y otros (comps.). *Caminos de transición. Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú*. Lima: Red-G y Cooperación.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1998). *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: IEP, CIES.
- (2007). *La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006*. Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/economiaperuana/2007/04/16/>
- Gray Molina, George (2006). “La economía boliviana «más allá del gas»”, *América Latina Hoy*, vol. 43, pp. 63-85. Universidad de Salamanca, España. Recuperado de: <file:///C:/Users/PC19/Downloads/bolivia%20mas%20alla%20del%20gas.pdf>
- Jiménez, Félix; Aguilar, Giovanna, y Kapsoli, Javier (1998). *El desempeño de la industria peruana, 1950-1995: del proteccionismo a la restauración liberal*. Lima: PUCP. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD142.pdf>
- Jiménez, Félix (1999). *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Lima: CIES/PUCP.
- (2010). “Economía nacional de mercado: una estrategia nacional de desarrollo para el Perú”, en Rodríguez, José y Tello, Mario (comps.), *Opciones de política económica en el Perú, 2011-2015*. Lima: PUCP.
- (2011). “Producto potencial, fuentes del crecimiento y productividad en la economía peruana (1950-2008)”, *El trimestre económico*, vol. LXXVIII (4), núm. 312, octubre-diciembre de 2011, pp. 913-940 México. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v78n312/2448-718X-ete-78-312-00913.pdf>
- Mendoza; Waldo; Leyva, Janneth, y Flor, José Luis (2011). *La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010*. Lima: PUCP. Recuperado de: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/LDE-2011-02-03.pdf>

- Ministerio de Trabajo (2016). *Informe Anual del Empleo en el Perú*. Dirección General de Promoción del Empleo. Dirección de Investigación Socio Económico Laboral. Lima.
- Schuldt, Jürgen (1994). *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación (CIUP). Recuperado de: <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1179/DT20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Tavara, José; Gonzales de Olarte, Efraín, y Del Pozo, Juan Manuel (2014). “Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias”, en Infante, R y Chacaltana, J. (comps.). *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL y OIT. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40343/1/LCL3779_es.pdf
- Thorp, Rosemary, y Bertram, Geoffrey (1978). *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul.

CAPÍTULO VI

Venezuela

MANUEL SUTHERLAND

1. Introducción

Es impostergable realizar un trabajo que englobe el devenir productivo que el país puede tener con sus desafíos y oportunidades. Sin embargo, hacer la investigación justo en medio de la peor crisis económica que ha sufrido Venezuela en su historia representa toda una dificultad. Como se explicará más adelante, jamás la nación había vivido un colapso macroeconómico de tal magnitud. Las estimaciones más conservadoras hablan de una caída en la producción superior a 50% para el período 2013-2018 (*El Nacional*, 2018). Por ende, los datos generales pueden reflejar caídas extremadamente fuertes que se corresponden con la crisis económica actual, más que con cambios estructurales sufridos en la matriz productiva. El gobierno nacional fue el severo impulsor de esta crisis, según apuntan casi todos los

investigadores del tema. Por tanto, se podría afirmar que las acciones en el ámbito político, o las decisiones en la política económica, han estado profundamente influidas por el devenir político del “Proceso Bolivariano”, iniciado por el expresidente Hugo Chávez y continuado por Nicolás Maduro, su sucesor.

Las enormes trabas a la producción privada y pública que ha puesto el gobierno bolivariano (rígido control de precios, distribución y exportación de mercancías) son ejemplos de una serie de anomalías extremas que pueden dar una impresión exagerada de los cambios en la matriz productiva. Por ello, los enormes auges o las grandes caídas se pueden deber a acciones políticas diversas que no necesariamente reflejan un cambio estructural en la matriz productiva de la nación.

El caso de la megaminería a cielo abierto es muy interesante, ya que su introducción masiva y su relativo estancamiento no provienen de decisiones estrictamente económicas. En muchos casos, derivan de la necesidad gubernamental de asegurarse socios comerciales —Rusia y China— que puedan representar apoyos diplomáticos sólidos. Ello explicaría la apertura tardía del gobierno a la explotación de canteras de enorme magnitud que fueron vetadas por su altísimo impacto ambiental. La explotación de los 111,000 kilómetros cuadrados del llamado Arco Minero del Orinoco (AMO) parece corresponderse a ello. Además, la decisión de adentrarse en la explotación del petróleo extrapesado en la Faja Petrolífera del Orinoco, en manos de empresas transnacionales, puede haber sido una decisión geopolítica.

Adicionalmente, hemos sido testigos de lo que coloquialmente podría llamarse un *lockout* estadístico. Es decir, desde 2007 se han venido censurando decenas de estadísticas que parecían plantear problemas económicos de gravedad, todo ello en aras de la defensa del gobierno, que se siente asediado por lo que recurrentemente menciona como ofensiva del imperialismo. En fin, estas y otras dificultades extremas vuelven sumamente compleja esta tarea titánica y restringen la capacidad prospectiva y predictiva real, ya que gran parte de ella depende de cambios políticos drásticos que la economía amerita para no seguir deteriorándose.

2. Breve síntesis de la historia económica del país

Más que en otros casos, la historia económica de Venezuela requiere ser ampliamente descrita. Es necesaria una exposición detallada para que puedan comprenderse muchas de las aristas de los diversos indicadores que se mostrarán en este capítulo.

2.1 La Colonia y la economía de subsistencia familiar

Lejos de ser un imperio precolombino o lo que posteriormente sería un virreinato, Venezuela apenas fue una capitánía general que la Colonia española no explotó con denuedo, y cuyo combate final con los pueblos originarios que resistieron al genocidio se extendió durante muchos años. La actividad colonial se centró en las plantaciones de café, añil, tabaco y cacao. Poco se trabajó en la minería y, menos aún, en el artesanado relativamente organizado a través de un gremio formal. La “sed del oro” española fue aplacada por los escasos hallazgos auríferos. Esto impulsó el aprovechamiento agrícola de la región centro-norte costera, que se pudo desarrollar en pequeña escala con ciertos avances técnicos. La agricultura de subsistencia que los pueblos originarios desarrollaban en el territorio era mayoritaria (River, 2014).

Las actividades agrícolas de consumo interno o subsistencia representaron economías que consagraron más de dos tercios de su suelo y el trabajo a una producción destinada al autoconsumo (Guglietta, 2017). Obviamente, eso no niega la existencia de algunas grandes haciendas con jornaleros a destajo o con salarios en especie, o bien con modestas cantidades de esclavos traídos de África, pero la mayoría de la población no estaba inmersa en ese eje productivo. La mano de obra esclava fue determinante en el trabajo de los cacaotales, cuya producción vivió una etapa de auge en el siglo XVIII. Por eso se

entiende que el avance del negocio cacaotero fue paralelo al aumento lento del número de esclavos en territorio venezolano (Guglietta, 2017).

El cacao fue el principal rubro de exportación. Luego, entre 1830 y 1840, este fue desplazado por el café, que se exportó a los mercados internacionales junto con el ganado vacuno y el cuero de reses hasta 1860. Posteriormente, el tabaco ocupó un sitio de honor en las exportaciones hasta los primeros años del siglo XX. Otros importantes productos exportados fueron el algodón y el añil, hasta la década de 1880, y el azúcar, hasta 1860.

Venezuela era un país pobre, sin industrias. Para 1839, 72% de la población activa se dedicaba a las labores agropecuarias, y esta situación se mantuvo sin variación hasta finales del siglo (López Sánchez, 2014).

Entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, Venezuela vivió un cambio radical en el tipo de producción, dejando de ser una economía fundamentalmente agroexportadora para convertirse en una economía petrolera. Las primeras concesiones petroleras fueron cedidas a venezolanos, que luego las traspasaron a los consorcios petroleros internacionales, ya que no poseían una capacidad económica real de explotarlas por su cuenta.

El predominio de formas no monetarias de la explotación agropecuaria (excepto el rubro exportador) no fomentó el consumo de productos industriales en el país, y Venezuela nunca tuvo —ni en la época colonial— una considerable tradición artesanal o manufacturera entre su población nativa. La tecnología tenía necesariamente que importarse, e incluso la mano de obra calificada, tal como lo hicieron las compañías petroleras. Los peones y trabajadores rasos para abrir caminos, entre otras tareas, eran venezolanos, pero los operadores de taladros en las exploraciones se traían desde Trinidad, Estados Unidos y Holanda (Melcher, 1995). La formación del mercado interno para los productos manufacturados y alimenticios nacionales fue consecuencia del auge de la actividad petrolera.

En efecto, la industrialización de Venezuela se inició por la introducción y rápida expansión de la industria petrolera en los años veinte del siglo pasado, aunque ya en años anteriores se habían instalado ciertos equipos industriales; por ejemplo, en la industria textil. El

incipiente desarrollo industrial petrolero llevado a cabo por las transnacionales extranjeras trajo consigo el desarrollo de industrias aledañas a las empresas del sector. La formación del mercado interno para los productos manufacturados y alimenticios nacionales fue consecuencia del auge de la actividad petrolera y, por ende, resultó muy tardía. En sus principios, las empresas extranjeras traían muchos productos de consumo y alimentos, porque no se producían internamente: había muy poca capacidad de compra local de dichos productos. Con el tiempo, alrededor de los campos petroleros comenzaron a desarrollarse pequeñas factorías que proveían de mercancías de bajo procesamiento técnico a la industria petrolera. Generosos créditos estatales a familias amigas de funcionarios permitieron la creación de empresas que entregaban suministros a las petroleras.

La relativa riqueza del Estado reforzó la histórica inclinación al asalto y saqueo de los dineros públicos, a la usanza de la época colonial (Melcher, 1995). De esta manera, la relación entre el Estado y la sociedad existente al inicio del auge hizo que la clase de la etapa agroexportadora se transformara bajo la influencia de la renta petrolera (Melcher, 1995). El patrimonialismo del Estado vino a ser reforzado por un gobierno cuyas riquezas nunca derivaron de la tributación a la producción local. Más bien, había una relativa independencia estatal de la actividad económica. El Estado que se fue erigiendo con los inicios de la extracción masiva de petróleo y la industrialización importada fue clásicamente rentista, capaz de crecer relativamente al margen de la producción interna no petrolera, que empleaba a 99% de la población. Poco a poco se fue tejiendo el Estado *mágico*, que no necesitaba de tributos del ciudadano común, pero que tenía la fuerza de dotar al pueblo llano de una serie de prebendas y privilegios (Coronil, 2013). El Estado se convirtió en ese brujo magnánimo capaz de lograr por sí solo el milagro del progreso (Lander, 2018). Dicha diferencia histórica en la constitución del Estado es fruto de la división internacional del trabajo, es decir, del devenir del capitalismo, no de su escasez o negación (Iñigo, 2008).

Las limitaciones comerciales impuestas durante la Segunda Guerra Mundial llevaron a Venezuela al debate sobre la intervención del Estado en la economía, y a esta discusión se ligó la propuesta de

fomentar las industrias nacionales para sustituir las importaciones. Esta idea, que en países como Argentina y Chile surgió a inicios de la Primera Guerra Mundial, en Venezuela se presentó apenas a mediados de los años cuarenta del siglo pasado. La escasez de maquinaria e insumos industriales de todo tipo obligó a pensar en serio en la posibilidad de una industrialización nacional basada en un tipo de cambio sobrevaluado. De alguna manera, esto daría lugar a importar medios de producción que permitiesen generar internamente los bienes manufacturados que se compraban casi completamente en el exterior.

La industrialización empezó a desarrollarse en la década de los cincuenta. El auge en la renta petrolera y un Estado más organizado, que cada día presionaba más a las transnacionales en su solicitud de porcentajes más grandes, proveían de un gran excedente presupuestario encaminado a impulsar el desarrollo industrial nacional. A pesar de lo anterior, el gran protagonista del crecimiento fue el rubro ligado a la construcción. El escaso desarrollo urbano previo permitió una cuasi reconstrucción citadina feroz, que impulsó la creación de urbanizaciones y ciudades enteras (García González, 2007).

La política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) tomó cuerpo en la década de los sesenta, y se suele pensar que su primera etapa terminó en 1972 (Baptista, 1997). A pesar de lo que muchos consideran, la ISI arrancó con una fuerte restricción debido al gran peso de la deuda externa, a la hipertrofia presupuestaria de la dictadura y a un desbalance en la balanza de pagos que orilló a una devaluación de 3.09 a 4.4 bolívares por dólar en 1964.

A partir de 1975 se llevó a cabo la segunda etapa de la ISI, de la mano de la que hasta esa época había sido la explosión de renta más espectacular de la historia venezolana (Mommer B. , 2003). En ese caluroso año se nacionalizaron, con generosas indemnizaciones, las siderúrgicas, el petróleo (creando la estatal Petróleos de Venezuela) y otra enorme lista de compañías, desde las que producían mermeladas hasta la principal línea aérea del país. Aunque el mercado interno se expandió con vigor, las grandes empresas estaban destinadas principalmente a suplir una demanda externa. Las empresas con escala acorde al mercado mundial suplían de materias primas a industrias foráneas y vendían el “sobrante” al incipiente mercado interno. El mejor

ejemplo de ello lo componen el complejo siderúrgico, la petroquímica y las demás derivaciones petroleras. Al ser mercancías portadoras de renta del suelo minero, gozaron de un gran auge mientras sus precios fueron elevados (al caer estos en los años ochenta, la industria se resquebrajó y pareció lucir “excesiva” para un mercado interno muy pequeño, incapaz de absorber una producción difícilmente exportable).

Esta fue la época de la famosa “Gran Venezuela”, de la “Venezuela saudita”, fruto del alza en casi nueve veces del precio del petróleo y de un gran estallido rentístico. De 1974-1979, el Estado *mágico* cobró un esperado impulso al ser el gerente de la inmensa renta petrolera que con solo redistribuir podría llevar a Venezuela hacia el progreso, a fuerza de una expansión desorbitada del gasto público y una modernización importada con petrodólares. En tres décadas, el país dio un salto significativo en su industrialización. Entre 1950 y 1978, el producto manufacturero creció a 7.9% promedio anual y Venezuela pasó del último lugar entre los países medianos de América Latina (Colombia, Chile y Perú) al primer lugar en términos de su producto industrial (Bital y Troncoso, 1982).

La década de los ochenta se caracterizó en América Latina por el estancamiento y el aumento de los costos de la deuda externa, originados por la subida de las tasas de interés, lo que causó una ola de impagos de la deuda externa. En esos años, el dólar se apreció, las exportaciones de las materias primas se colapsaron y los mercados para las exportaciones no tradicionales se contrajeron (Martínez y Reyes, 2012). Venezuela experimentó una fuerte caída en el ritmo de la extracción de petróleo y sus ingresos se vinieron abajo. En 1983 tuvo lugar el llamado “viernes negro”, cuando la moneda colapsó. En ese año hubo una severa devaluación y la Venezuela saudita feneció.

El país necesitaba ya otra cosa y, justo en ese período, el gobierno intentó copiar las bases fundamentales del llamado Consenso de Washington, en aras de reducir los déficits externo y fiscal. Con la “apertura petrolera” volvieron a darse en concesión campos petroleros llamados “marginales” y se empezó a hablar de un rumbo hacia un país postpetrolero. El fin de la década trajo consigo los primeros años de decrecimiento económico y un proceso de desindustrialización notorio. La pobreza se incrementó fuertemente y, en 1989, hubo

una sublevación popular masiva, un estallido social de protestas con saqueos y enfrentamientos en contra de la policía y el ejército. El “caracazo” dejó una muy alta cifra de homicidios perpetrados por las autoridades castrenses. Con ello parecía ponerse fin al Estado *mágico*, que cedía frente a un Estado liberal y represivo.

La década de los noventa fue una extensión del estancamiento del decenio anterior. Hubo más protestas sociales y una enorme inestabilidad política expresada en golpes de Estado parlamentarios, del ejército (el 4 de febrero de 1992, el teniente coronel Hugo Chávez protagonizó una intentona de tomar el poder por las armas) y de la aviación (27 de noviembre de 1992). El país entró en una especie de depresión crónica y se sumergió en una miseria generalizada que impulsó a un *outsider*: Hugo Chávez, portador de la promesa de un nuevo Estado *mágico* 2.0 y de una vuelta a la Gran Venezuela. Con dicha proposición, Chávez triunfó en las elecciones presidenciales del 4 de diciembre de 1998.

3. Perfil económico-productivo del país

3.1 El PIB y el advenimiento del chavismo en sus disímiles etapas

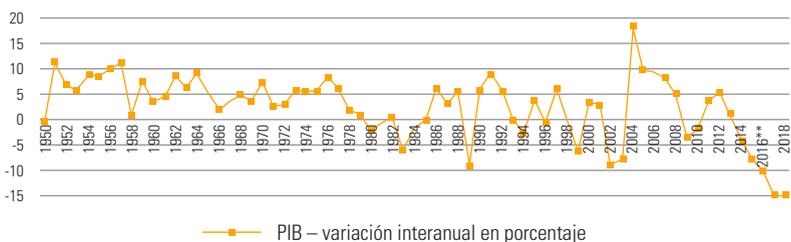
En 1998, el chavismo surgió como alternativa política con base en un discurso nacionalista que retrotrajo la idea idílica de la “Gran Venezuela”. Aunque en toda campaña política las promesas electorales son fastuosas y resistentes como pompas de jabón, en los candidatos a la elección presidencial de 1998 la frase “diversificación de la economía y desarrollo industrial” estuvo de moda. Con el pasar de los años, y habiendo superado el llamado “paro petrolero” y el “golpe petrolero” (2002-2003) por el gobierno, el régimen político fue creciendo en ambiciones ideológicas, de modo que el llano nacionalismo mutó hacia el ideario del “socialismo del siglo XXI”. Dicho momento quedó in-

mortalizado en el discurso del presidente Chávez en el Foro Social Mundial de Porto Alegre del 30 de enero de 2005 (Garrido, 2005).

3.2. El ciclo económico atravesado por el auge en el precio de las materias primas

El ciclo económico en Venezuela se puede observar en su manifestación más sencilla: las variaciones interanuales de su producto interno bruto (PIB). En la Gráfica 1 se puede observar una fuerte desemejanza en el ritmo de crecimiento de la economía. La movilidad extrema de la producción, que refleja la feroz volatilidad en los precios del petróleo, está determinada por enérgicos ciclos de auge y caída. El preciado hidrocarburo constituyó 95% de las exportaciones en los años de auge de los precios (2012) y cerca del 65% en los años en donde el precio del petróleo fue considerado bajo (1998), es decir, cuando la renta era exigua y el negocio petrolero ofrecía una ganancia similar a la de una producción industrial “normal” (BCV, 2014).

Gráfica 1. Variación interanual del PIB, 1950-2018 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Banco Central de Venezuela (BCV).

El cuarto trimestre de 2015 fue estimado de manera lineal.

Se usó como PIB de 2016 la estimación del BM de 10.1%, bastante menor a la que ofreció la venezolana ecoanalítica, que estimó la caída en 16.1%. <http://www.diarioeltiempo.com.ve/sitio/pib-de-venezuela-se-contrajera-101-en-2016>

Se usó como PIB de 2017 la estimación de la Asamblea Nacional, disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article193622414.html>

En la misma gráfica se aprecia que los ciclos recesivos en la economía empezaron a sucederse a partir de la década de 1980, donde parecía que la “edad” de oro económica de Venezuela había llegado a su fin. En el primer año del período bolivariano (1999-2018) se registró una fuerte caída, atribuida al bajo precio que reflejaba el petróleo (alrededor de 9 dólares por barril) y quizás a una probable incertidumbre por el advenimiento de un gobierno nuevo que prometía grandes cambios. Posteriormente, en 2002, se registró una súbita caída del PIB; los bajos precios del petróleo se entretrejieron con lo que el gobierno llamó golpe de Estado, que derrocó por casi dos días al entonces presidente Chávez (11 de abril de 2002). El golpe estuvo acompañado de un paro patronal, al que se sumó casi todo el empresariado local. En 2003 empezó el mismo *lockout* patronal, el cual se extendió hasta marzo. Lo excepcionalmente bajo del PIB de ese año —y, por ende, la caída en la producción industrial y la productividad del trabajo industrial— obedeció más bien a factores políticos y no tanto a situaciones de índole económica. Lo anterior contrasta con el enorme salto en el crecimiento de 2004 (18%), que pareció más un rebote de la economía que otra cosa.

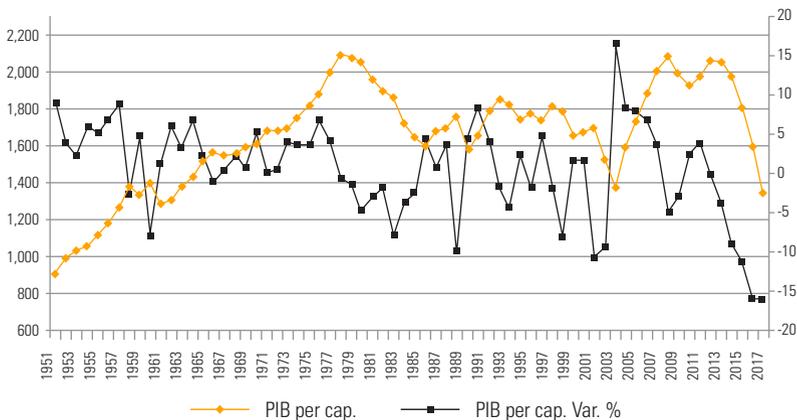
Siguiendo en la Gráfica 1, la economía en la época dorada (2005-2008) creció a tasas elevadísimas (alrededor de 8% interanual), impulsadas por un fabuloso auge en la renta petrolera, que multiplicó en más de tres veces el ingreso por exportaciones. En 2011 hubo una formidable recuperación de la senda de crecimiento económico derivada de un nuevo incremento en los precios del petróleo, que pasaron de 35 dólares por barril en 2009 a 120 dólares en el período 2011-2013.

En 2014 y 2015 el precio del petróleo empezó a caer. Aunque triplicó y en algunos meses quintuplicó los precios registrados en 2001 y 2002, el ritmo incrementado de gastos del gobierno y la hipertrofia en las importaciones hicieron que los precios del petróleo fueran cinco o seis veces más altos que los observados a inicios de la década de 2000. La caída voraz en la producción y en la productividad hizo más patente la escasez de bienes, con lo cual se agudizó el incremento en sus precios. La enorme impresión de dinero inorgánico, componente útil para la expansión del gasto y la cobertura de déficits fiscales, se vio reflejada en un aumento de la base monetaria en más

de 125,000% de enero de 1999 a enero de 2017 (Sutherland, 2017). Todo ello aumentó las tasas de inflación a casi el doble de la inflación más alta de la historia del país (1996).

Aunque el PIB refleje la normal ciclicidad de toda economía capitalista, el PIB per cápita muestra más bien las tendencias de la acumulación puestas en relación con el crecimiento poblacional, que en Venezuela ha sido bastante alto. En la Gráfica 2 se observa la evolución del PIB per cápita desde 1951 hasta 2018. Inmediatamente después de llegar el gobierno bolivariano, tuvo un ligero repunte, para luego desplomarse en 2003 por las razones ya expuestas. El posterior control de la situación política entroncó con un inusitado auge de la renta a mediados de 2004. Los precios se elevaron exponencialmente, pasando de 10 dólares por barril a estabilizarse en torno a los 100 dólares. De un PIB per cápita cercano a 1.4 millones de bolívares (poder adquisitivo de 1997) se saltó a casi 2.1 millones de bolívares. El crecimiento fue tan fuerte que casi alcanzó el pico histórico obtenido en 1977.

Gráfica 2. PIB per cápita y variaciones interanuales (1951-2015).



Fuente: elaboración propia con datos del BCV.

PIB a precios constantes de 1997. El cuarto trimestre de 2015 se estimó de manera lineal.

Para 2016 se consideró una caída de 7% en el PIB. Para 2017 y 2018 se estimaron caídas de 16%, significativamente más bajas que los cálculos del FMI y la Asamblea Nacional (AN).

La expansión fue excepcionalmente larga, y en ella se profundizaron los males que traen aparejados los estallidos repentinos en el ingreso petrolero administrado indebidamente. La industria y el agro fueron reducidos con un tipo de cambio muy sobrevaluado: la sobrevaluación fue superior a 10,000% (Kornblihtt J. , 2015). El final del ciclo de expansión rentístico se evidenció en el quinquenio 2014-2018, caracterizado por cinco caídas sucesivas en el PIB per cápita, algo nunca antes visto en la economía venezolana.

De forma extremadamente sintética diríase que la situación actual es la siguiente:

- I. Por quinto año consecutivo, el país presentará la inflación más alta del mundo, estimada en 488,865% para el período de septiembre de 2017 a septiembre de 2018 (Asamblea Nacional, 2018). En septiembre de 2018, la inflación del mes alcanzó 233.3%, mientras que la inflación acumulada en 2018 rozó 115,824.2% (Asamblea Nacional, 2018). De este modo, el país detenta el onceavo mes consecutivo con hiperinflación y ve con estupor cómo los precios suben a diario a un ritmo de 4% (Asamblea Nacional, 2018).
- II. Según la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, la economía se ha contraído en un impresionante 50.61% en el breve período que va de 2013 a 2018, una destrucción económica sin precedentes en América (*El Nacional*, 2018).
- III. Además, Venezuela posee un déficit fiscal de dos dígitos (al menos por sexto año consecutivo), el riesgo país más alto del mundo (más de 6,000 puntos base en el EMBI+ de JP Morgan¹), las reservas internacionales más bajas de los últimos

1. El “riesgo país” (RP) es un indicador elaborado por diversas agencias financieras en todo el mundo. El RP trata de cuantificar el riesgo que sufriría un inversionista de perder el dinero colocado en un activo financiero. El EMBI+ del banco JP Morgan es el indicador especializado en medir el riesgo en la inversión de activos financieros provenientes de economías emergentes. Para el caso de Sudamérica, es el usado con mayor frecuencia. Unos 6,000 puntos base (pb) expresan que, para poder vender un instrumento financiero emitido por el país o sus empresas estatales (PDVSA, por ejemplo), el rendimiento ofrecido debería ser de al menos 60% anual, adicional

- 20 años (menos de 8,800 millones de dólares) y una tremenda escasez de bienes y servicios esenciales (alimentos y medicinas).
- IV. El valor del dólar paralelo (que sirve para fijar casi todos los precios de la economía) se había incrementado en más de 9,000% a septiembre de 2018, lo cual ha desintegrado por completo el poder adquisitivo de la población asalariada (Sutherland, 2018).
- V. El salario real para el período 2006-2018 (octubre) disminuyó 93.58%. Para el período 2013-2018, el salario real descendió 90%.

3.3 El devenir de las exportaciones venezolanas

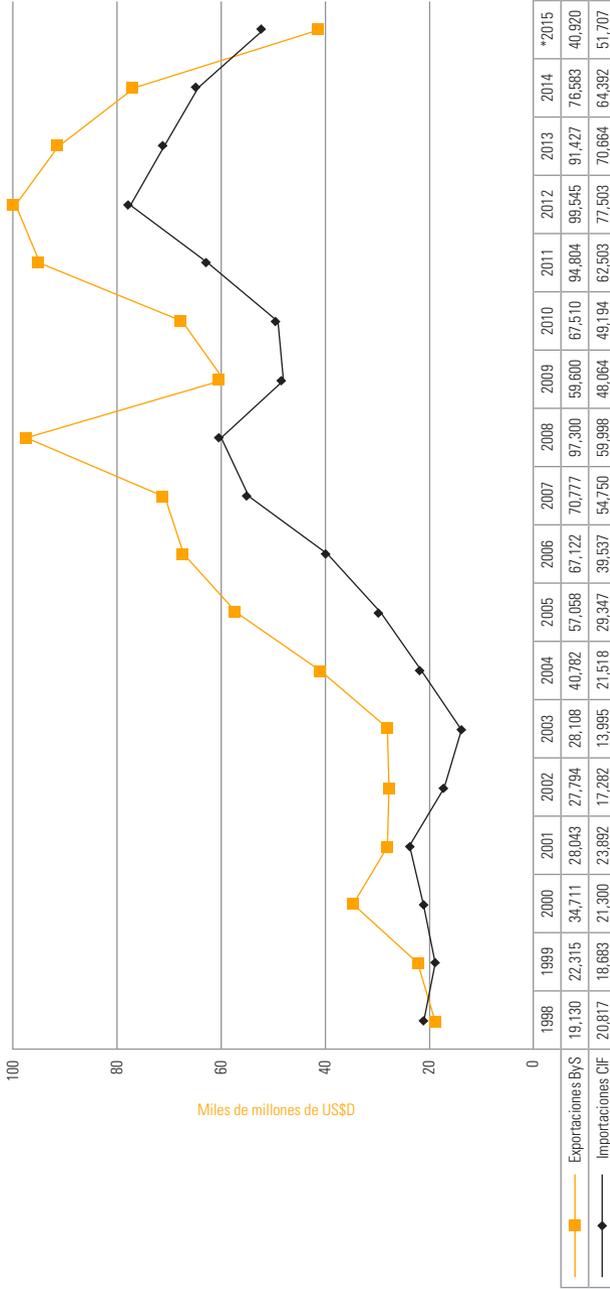
Se considera que las exportaciones e importaciones deben graficarse conjuntamente, ya que poseen un comportamiento extraordinariamente similar. En la Gráfica 3, se ve con más detalles que el enorme auge exportador de Venezuela, gracias a la decuplicación del precio del petróleo (puntualmente, de 1999 a 2008) se ha visto acompañada de un voraz auge importador. Las importaciones CIF, que en 2003 apenas rozaban los 14,000 millones de dólares, en 2012 alcanzaron los 80,000 millones de dólares (Instituto Nacional de Estadísticas, Comercio exterior, 2014).

3.4. Peso de cada sector económico en el PIB

Aunque parezca evidente que la renta petrolera es el corazón de la producción venezolana, el PIB refleja una cosa muy distinta. Explicado de manera sucinta, el enorme auge petrolero venezolano no se traduce

al rendimiento ofrecido por una letra del Tesoro de Estados Unidos a 30 años. La construcción de este indicador es motivo de enormes suspicacias y controversias.

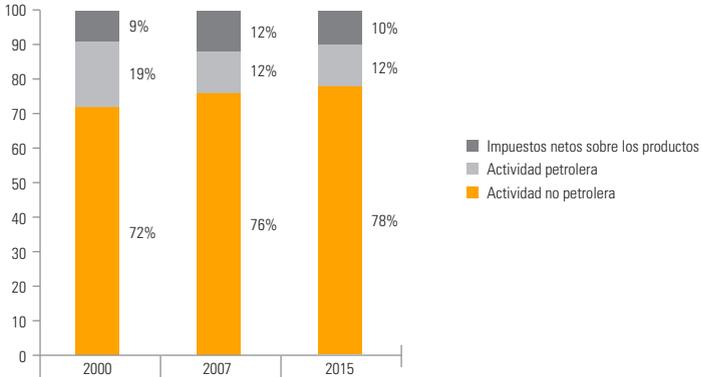
Gráfica 3. Exportaciones Free On Board (FOB) e importaciones Cost, Insurance and Freight (CIF) anuales



Fuentes: BCV e INE, Población nacional, 2017.
 Las exportaciones del último trimestre de 2015 se estimaron de manera lineal, ya que a noviembre de 2018 aún no habían sido actualizadas.

en un aumento correlativo del PIB por la enorme sobrevaluación de la moneda, que hace que las exportaciones luzcan más pequeñas de lo que son en realidad y que se subestime el importe de la renta (Gráfica 4).

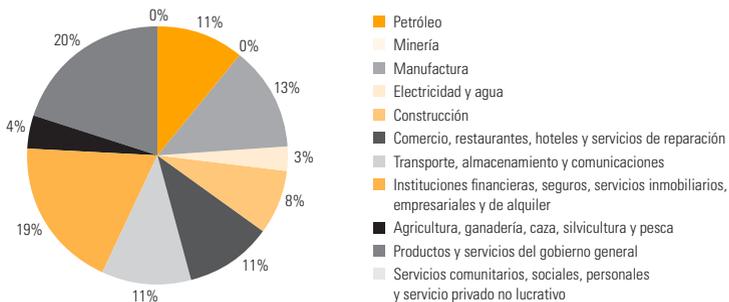
Gráfica 4. Composición del PIB en Venezuela (%)



Fuente: BCV (2016).

En la Gráfica 5 se puede ver de forma más detallada la composición ampliada del PIB en sus principales actividades, en el último año de su publicación.

Gráfica 5. Composición del PIB por sectores, 2015 (%)



Fuente: BCV (2016).

3.5. Sectores primario, secundario y terciario

La definición clásica de estos rubros es archiconocida, así que no amerita mayores explicaciones. Sin embargo, puede generar bastante polémica, ya que la clasificación es algo difusa. En Venezuela, las principales industrias manufactureras son las automotrices (ensambladoras) y de autopartes, y el sector agroindustrial. Por su escaso valor agregado, las siderúrgicas fueron incluidas en el sector minería, ya que en su mayoría expenden minerales sin procesamiento industrial profundo. SIDOR, por ejemplo, vende sobre todo mineral de hierro. En la Gráfica 6 se aprecian, en términos reales, los sectores predominantes de la economía, con sus bemoles.

Gráfica 6. Composición porcentual del PIB

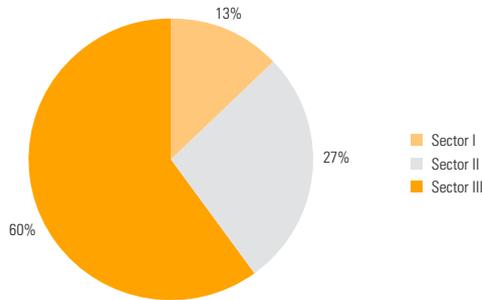
	Sector I		Sector II			
	Actividad petrolera	Minería	Manufactura	Electricidad y agua	Construcción	Transporte y almacenamiento
2015	6,488,813	179,185	7,388,491	1,376,831	3,307,155	1,759,976
2007	6,870,686	360,155	8,834,304	1,222,291	3,916,526	2,107,634
2000	7,757,605	275,375	6,899,219	883,527	2,628,690	1,405,636

	Sector III					
	Comercio y servicios de reparación	Comunicaciones	Instituciones financieras y seguros	Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	Servicios privados no lucrativos	Servicios del gobierno general
2015	4,808,367	4,721,540	4,179,655	5,764,689	3,539,099	7,404,235
2007	5,873,805	2,418,808	2,692,568	5,476,472	2,903,370	6,144,426
2000	3,452,892	1,103,662	846,399	4,019,090	1,870,078	4,380,392

Fuente: BCV (2016).

En la Gráfica 7 se puede apreciar la composición del PIB de manera porcentual, enfocada en 2015, donde parece reflejarse de alguna forma la distribución de la producción.

Gráfica 7. Composición porcentual del PIB por sectores

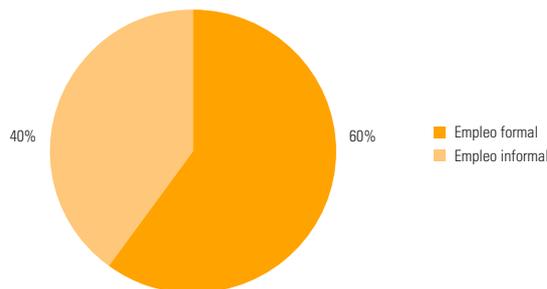


Fuente: BCV (2016).

3.6 Estructura general del empleo

Venezuela es un país con un índice de empleo informal muy elevado. En su enorme mayoría, las empresas son realmente pequeñas, mientras que escasean las de cierta envergadura. A pesar de que el gobierno bolivariano ha ampliado el empleo formal, reclutando a cientos de miles de personas para cargos estatales, la estructura aún muestra una enorme cantidad de personas trabajando sin los mínimos derechos laborales (Gráfica 8).

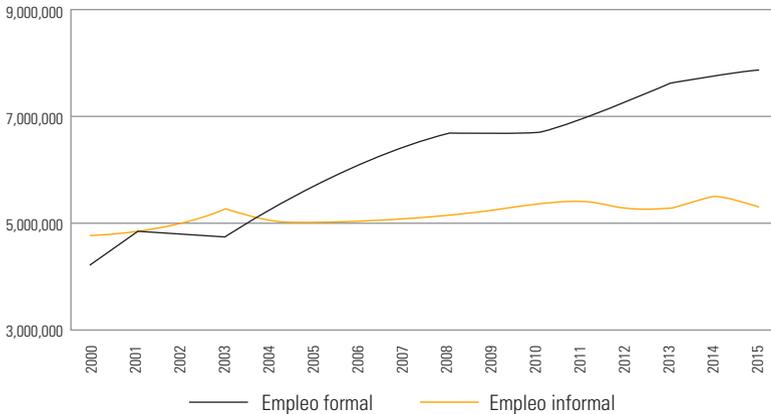
Gráfica 8. Distribución del empleo, 2015.



Fuente: BCV (2016)..

El empleo formal se ha ido incrementando de manera sostenida más que nada por la ampliación del estatal a partir de 2004 (Gráfica 9).

Gráfica 9. Evolución del empleo, 2000-2015



Fuente: elaboración propia con base en el INE.

3.7. Exportaciones de bienes/servicios a nivel regional y subregional

Lamentablemente, Venezuela no publica desde hace años sus exportaciones e importaciones de bienes o servicios. Eso es un grave inconveniente para rastrear los tipos de exportaciones no tradicionales venezolanas, que apenas representan entre 2% y 5% del total, debido a la cuantía de la renta petrolera y la debilidad del sector exportador no tradicional.

En el Cuadro 1 se refleja el destino de las exportaciones venezolanas y su magnitud en términos absolutos. La fuente de estos datos no es oficial, y la diferencia es verdaderamente grande con respecto a las fuentes oficiales (BCV, Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria o SENIAT e INE). La diferencia más grande se aprecia en el trienio 2011- 2013.

**Cuadro 1. Exportaciones de Venezuela,
por destino (miles de millones de dólares estadounidenses)**

Año	Continentes						Total
	América del Norte	Sudamérica	Europa	África	Asia	Oceanía	
1995	9.09	2.39	1.82	0.041	0.583	2.09	16.014
1996	11.7	2.7	2.16	0.082	0.421	1.06	18.123
1997	12.5	3.13	2.22	0.101	0.523	4.58	23.054
1998	8.47	2.57	1.89	0.08	0.355	3.26	16.625
1999	14.7	2.74	1.88	0.102	0.427	3.8	23.649
2000	23.5	3.43	2.43	0.106	0.523	4.43	34.419
2001	18.6	2.58	2.5	0.101	0.518	1.65	25.949
2002	18.3	2.21	2.63	0.123	0.367	5.69	29.320
2003	18.2	1.8	2.12	0.089	0.743	2.55	25.502
2004	31.1	5.72	4.91	0.202	1.27	6.74	49.942
2005	39.1	13.3	6.91	0.45	4.29	2.55	66.600
2006	44.7	16.6	8.84	0.389	4.75	3.34	78.619
2007	41.2	4.1	6.67	0.37	4.28	2.1	58.720
2008	61.6	20.8	9.04	0.919	14.4	3.38	110.139
2009	43.1	19.9	7.61	0.4	10.4	4.04	85.450
2010	44.6	15	7.1	0.239	19.6	3.43	89.969
2011	60.1	32.7	9.11	0.065	31.4	0.573	133.948
2012	56.2	28.4	8.16	0.237	49.5	1.03	143.527
2013	61.1	16.3	7.51	0.073	59	2.45	146.433
2014	29.7	2.24	4.06	0.125	26.9	1.19	64.215
2015	15.7	1.12	3.11	0.183	14.2	1.88	36.193
2016	10.8	0.709	4.12	0.166	10.8	0.839	27.434

Fuente: Observatory of Economic Complexity. Exports Destinations and Imports Origins.

En el Cuadro 2 se puede observar cómo se distribuyeron porcentualmente las exportaciones de Venezuela. Es importante mencionar que en 2007 las exportaciones hacia América del Norte

(fundamentalmente Estados Unidos) representaron 70% del total. Para 2016, apenas les correspondieron 39%. Por el contrario, en 2007, las exportaciones a Asia (principalmente China) representaron apenas 7%, mientras que en 2016 rozaron el 39%, equiparándose con las exportaciones hacia América del Norte. De 2015 a 2016, las ventas a Europa se duplicaron, quizás como resultado de los acuerdos petroleros con Rusia y Turquía. Las exportaciones hacia Oceanía han disminuido enormemente, y hacia otros países de Sudamérica se redujeron 97% en el período 2008-2016, al grado de desaparecer casi totalmente.

Cuadro 2. Exportaciones de Venezuela, por destino (%)

Año	Continentes						Total
	América del Norte	Sudamérica	Europa	África	Asia	Oceanía	
1995	56.76%	14.92%	11.37%	0.26%	3.64%	13.05%	100%
1996	64.56%	14.90%	11.92%	0.45%	2.32%	5.85%	100%
1997	54.22%	13.58%	9.63%	0.44%	2.27%	19.87%	100%
1998	50.95%	15.46%	11.37%	0.48%	2.14%	19.61%	100%
1999	62.16%	11.59%	7.95%	0.43%	1.81%	16.07%	100%
2000	68.28%	9.97%	7.06%	0.31%	1.52%	12.87%	100%
2001	71.68%	9.94%	9.63%	0.39%	2.00%	6.36%	100%
2002	62.41%	7.54%	8.97%	0.42%	1.25%	19.41%	100%
2003	71.37%	7.06%	8.31%	0.35%	2.91%	10.00%	100%
2004	62.27%	11.45%	9.83%	0.40%	2.54%	13.50%	100%
2005	58.71%	19.97%	10.38%	0.68%	6.44%	3.83%	100%
2006	56.86%	21.11%	11.24%	0.49%	6.04%	4.25%	100%
2007	70.16%	6.98%	11.36%	0.63%	7.29%	3.58%	100%
2008	55.93%	18.89%	8.21%	0.83%	13.07%	3.07%	100%
2009	50.44%	23.29%	8.91%	0.47%	12.17%	4.73%	100%
2010	49.57%	16.67%	7.89%	0.27%	21.79%	3.81%	100%
2011	44.87%	24.41%	6.80%	0.05%	23.44%	0.43%	100%
2012	39.16%	19.79%	5.69%	0.17%	34.49%	0.72%	100%

Año	Continentes						Total
	América del Norte	Sudamérica	Europa	África	Asia	Oceanía	
2013	41.73%	11.13%	5.13%	0.05%	40.29%	1.67%	100%
2014	46.25%	3.49%	6.32%	0.19%	41.89%	1.85%	100%
2015	43.38%	3.09%	8.59%	0.51%	39.23%	5.19%	100%
2016	39.37%	2.58%	15.02%	0.61%	39.37%	3.06%	100%

Fuente: Observatory of Economic Complexity. Exports Destinations and Imports Origins.

Cuadro 3. Importaciones de Venezuela, por origen (%)

Año	Importaciones por continentes						Total
	América del Norte	Sudamérica	Europa	África	Asia	Oceanía	
1995	51.05%	18.27%	20.91%	0.31%	8.96%	0.50%	100%
1996	51.22%	18.73%	21.56%	0.53%	7.32%	0.64%	100%
1997	54.00%	16.53%	19.52%	0.50%	8.94%	0.51%	100%
1998	50.70%	16.44%	22.16%	0.43%	9.68%	0.58%	100%
1999	47.95%	14.79%	26.14%	0.59%	10.03%	0.51%	100%
2000	47.52%	18.41%	22.28%	0.40%	10.91%	0.47%	100%
2001	44.63%	21.57%	19.50%	1.08%	12.79%	0.43%	100%
2002	43.64%	20.87%	23.80%	0.46%	10.55%	0.68%	100%
2003	43.92%	21.68%	24.60%	0.37%	8.68%	0.74%	100%
2004	41.24%	27.28%	19.40%	0.52%	11.20%	0.36%	100%
2005	44.62%	25.86%	16.20%	0.19%	12.82%	0.30%	100%
2006	39.34%	29.15%	15.23%	0.24%	15.77%	0.28%	100%
2007	34.82%	34.82%	15.04%	0.24%	14.72%	0.36%	100%
2008	34.48%	33.46%	15.32%	0.20%	15.85%	0.67%	100%
2009	37.26%	29.81%	15.78%	0.22%	16.40%	0.53%	100%
2010	38.20%	26.43%	17.01%	0.23%	17.56%	0.57%	100%
2011	35.62%	28.50%	17.83%	0.29%	17.05%	0.70%	100%
2012	34.93%	25.22%	16.89%	0.24%	21.98%	0.75%	100%

Año	Importaciones por continentes						Total
	América del Norte	Sudamérica	Europa	África	Asia	Oceanía	
2013	34.38%	27.63%	17.70%	0.25%	19.28%	0.76%	100%
2014	35.43%	29.17%	16.08%	0.45%	18.59%	0.28%	100%
2015	37.50%	23.99%	13.65%	0.10%	23.88%	0.88%	100%
2016	43.70%	20.29%	13.86%	0.18%	21.55%	0.42%	100%

Fuente: Observatory of Economic Complexity. Exports Destinations and Imports Origins.

Vale la pena mencionar que la gran mayoría de las importaciones provinieron de América del Norte, concretamente de Estados Unidos.

Las exportaciones de Venezuela a América del Norte (casi todas a Estados Unidos) son fundamentalmente petróleo (94.3% en 2016), dirigido a CITGO, una empresa que el país tiene muy bien posicionada en Estados Unidos.² En la Gráfica 10 se aprecia el comportamiento de estas exportaciones, cuyo grave descenso se explica por un doble factor: la caída en los precios y la caída en la producción de petróleo liviano y mediano.

En 2015, la relación comercial bilateral entre Venezuela y la Unión Europea (UE) se ubicó en 5,225 millones de euros anuales, con exportaciones a Venezuela por 3,015 millones de euros e importaciones por 2,209 millones (Delegación de la Unión Europea en Venezuela). Las expectativas son incrementar ese monto a las cotas máximas alcanzadas en 2012, de 11,083 millones de euros, pero lo que se ha observado en los últimos años es una acentuación de la tendencia a un decrecimiento de la relación comercial (Atlas Económico, s.f.). La UE es el tercer socio comercial de Venezuela, después de Estados Unidos y China, exportando a Venezuela fundamentalmente maquinaria

2. Para enero de 2019, Estados Unidos formalizó un decreto que congelaba la propiedad de CITGO, es decir, que restringía cualquier operación que pudiera realizar CITGO con Petróleos de Venezuela (PDVSA) y cualquier dividendo que pudiera generar a la nación. Esta medida de presión es parte de una serie de "sanciones" que la administración del presidente Donald Trump ha venido aplicando en aras de profundizar la crisis y asfixiar económicamente al gobierno de Maduro.

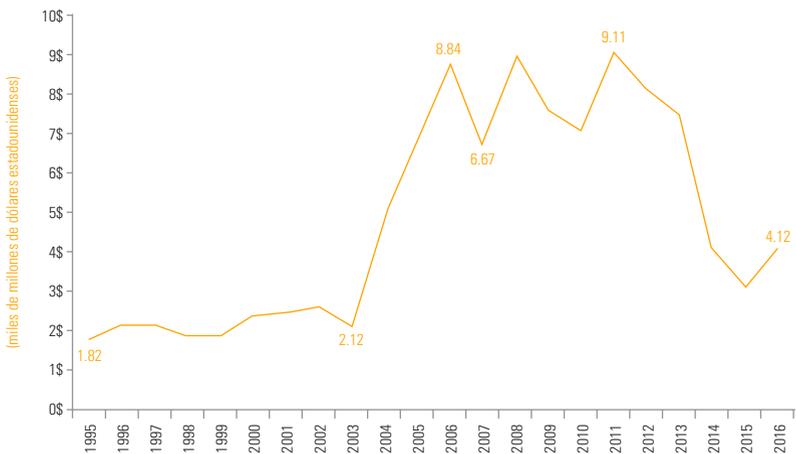
y equipos, y productos manufacturados. En la Gráfica 11 se puede apreciar esta relación.

Gráfica 10. Exportaciones a América del Norte



Fuente: Observatory of Economic Complexity. Exports Destinations and Imports Origins.

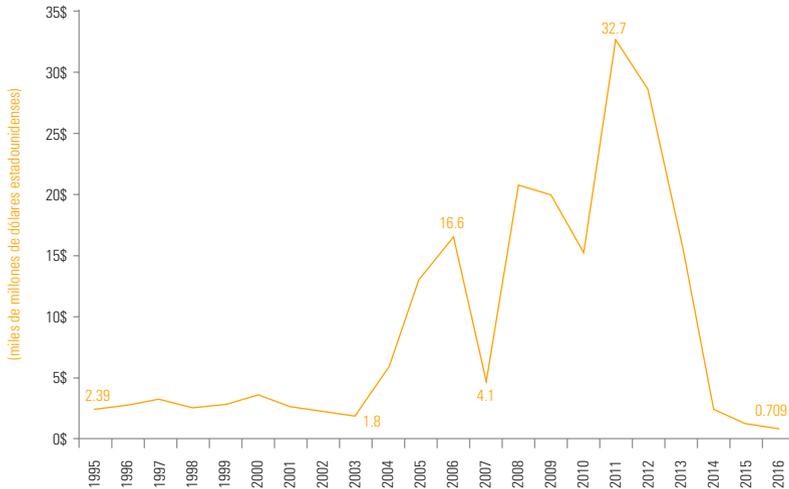
Gráfica 11. Exportaciones a la Unión Europea



Fuente: Observatory of Economic Complexity. Exports Destinations and Imports Origins.

Las exportaciones de Venezuela a Sudamérica han caído 97% desde 2011 hasta 2016. Diríase que las ventas a este vital destino han desaparecido por completo (Gráfica 12).

Gráfica 12. Exportaciones a Sudamérica



Fuente: Observatory of Economic Complexity. Exports Destinations and Imports Origins.

Todo parece indicar que las exportaciones se han esfumado gracias a una baja de 66.5% en la extracción de petróleo; dicho en números absolutos, la caída fue de 1.85 millones de barriles diarios (Arévalo, 2018). De los 3.1 millones de barriles originalmente extraídos por día, Venezuela extraía solo 1.01 millones a enero de 2019. De ellos, buena parte se orienta a tres vías: convenios de ayuda petrolera (Petrocaribe), mercado interno y pago de deuda con China (Faja Petrolífera del Orinoco). Se calcula que, a 2018, Venezuela ha dejado de percibir 33,000 millones de dólares de Estados Unidos por la caída en los niveles de extracción.

Si se toma el último año de datos disponibles (Atlas Económico, s.f.), se podrá ver un apretado resumen de la relación comercial bilateral con varios países de Sudamérica. Por lo visto, se trata de una relación en la cual Venezuela compró mucho y vendió poco (Cuadro 4).

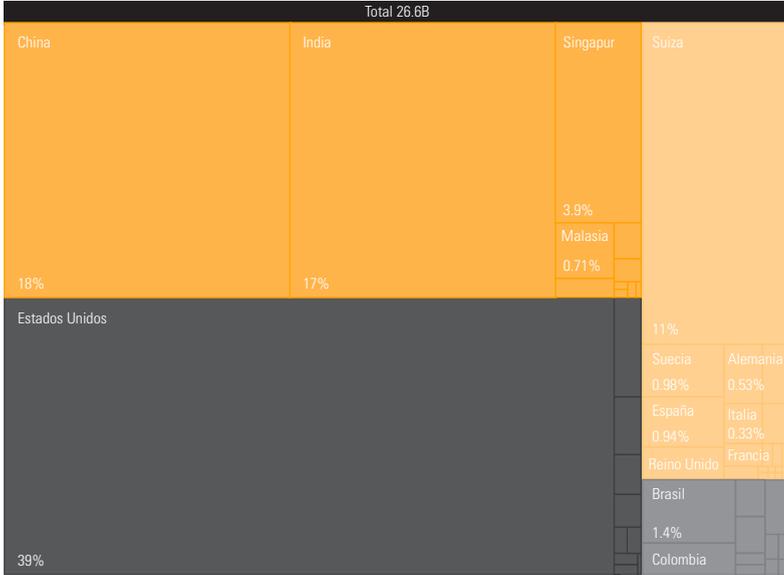
Cuadro 4. Exportaciones a Sudamérica, por países

País destino de la exportación		Principales productos de exportación: año 2016							Déficit comercial en millones de dólares	Déficit comercial en porcentajes
Porcentaje	Producto	Fertilizantes hidrogenados	Alcoholes acíclicos	Coque de petróleo	Total exportado en millones de dólares	Total importado en millones de dólares	Déficit comercial en millones de dólares			
Argentina										
Porcentaje		72%	14%	12%	\$60.70	\$707.00	-\$646.30	-91.41%		
Bolivia		Tractores	Mezclas asfálticas	Latas aluminio						
Porcentaje		41%	15%	6%	\$2.32	\$13.00	-\$10.68	-82.15%		
Brasil		Refinados de petróleo	Alcoholes acíclicos	Fertilizantes hidrogenados						
Porcentaje		49%	14%	14%	\$379.00	\$1,280.00	-\$901.00	-70.39%		
Chile		Amoniaco	Fertilizantes hidrogenados	Alcoholes acíclicos						
Porcentaje		53%	34%	3%	\$56.50	\$146.00	-\$89.50	-61.30%		
Colombia		Fertilizantes hidrogenados	Hidrocarburos acíclicos	Aluminio sin procesar						
Porcentaje		31%	13%	7%	\$179.00	\$614.00	-\$435.00	-70.85%		
Ecuador		Pescado congelado	Fosfatos y fosfanatos	Alambre de aluminio						
Porcentaje		24%	17%	11%	\$8.37	\$144.00	-\$135.63	-94.19%		
Perú		Alquibencenos	Briquetas de carbón	Textiles no tejidos						
Porcentaje		39%	16%	6%	\$11.60	\$81.00	-\$69.40	-85.68%		
Uruguay		Fertilizantes hidrogenados	Desechos de plástico	Plásticos construcción						
Porcentaje		92%	1%	1%	\$3.60	\$49.10	-\$45.50	-92.67%		
					\$701.09	\$3,034.10	-\$2,333.01	-76.89		

Fuente: Atlas Económico.

Al observar los principales destinos de las exportaciones venezolanas, se advierte que Estados Unidos era el más importante aún en 2016, duplicando a China, nuevo gran socio comercial (Gráfica 13).

Gráfica 13. Exportaciones totales, por destino



Fuente: Atlas Económico.

Los datos sobre las exportaciones no petroleras, por capítulo aduanero internacional, apenas llegan a 2013. Los datos de 2014 solo se publicaron hasta el primer trimestre.

Por otra parte, se quisieron incluir los datos de 2005, último año de esplendor de las exportaciones no petroleras (Cuadro 5).

Un cambio significativo en la matriz productiva es la caída de las exportaciones derivadas de la fundición de hierro, que en 2013 representaron apenas la mitad de lo alcanzado en 2005 en términos porcentuales. Dicha caída es comúnmente atribuida a la nacionalización del complejo siderúrgico de SIDOR, en Guayana, al sur del país.

Cuadro 5. Exportaciones no petroleras más importantes de 2005.

Capítulo aduanero	Descripción	Porcentaje	Ranking
Capítulo 72	Fundición de hierro y acero	31.73%	1
Capítulo 76	Aluminio y manufacturas de aluminio	15.11%	2
Capítulo 29	Productos químicos orgánicos	7.80%	3
Capítulo 27	Combustibles y aceites minerales	6.72%	4
Capítulo 87	Vehículos y autopartes	4.88%	5
Capítulo 28	Productos químicos inorgánicos	4.84%	6
Capítulo 31	Abonos	3.16%	7
Capítulo 39	Plásticos y sus manufacturas	2.62%	8
Capítulo 89	Barcos y partes flotantes	2.03%	9
Capítulo 73	Manufacturas de fundición, hierro y acero	1.99%	10
Capítulo 25	Sal, azufre, yesos y cales	1.77%	11
Capítulo 71	Perlas finas naturales	1.52%	12
Capítulo 84	Reactores nucleares, calderas y partes	1.51%	13
Capítulo 85	Máquinas, aparatos y material eléctrico	1.32%	14
Capítulo 40	Caucho y su manufactura	1.30%	15
Capítulo 38	Productos de las diversas industrias químicas	1.04%	16

Fuente: INE, Comercio exterior (2014).

Cuadro 6. Exportaciones no petroleras más importantes de 2013.

Capítulo aduanero	Descripción	Porcentaje	Ranking
Capítulo 29	Productos químicos orgánicos	31.26%	1
Capítulo 72	Fundición de hierro y acero	14.45%	2
Capítulo 26	Minerales, metalíferos, escorias y cenizas	12.68%	3
Capítulo 31	Abonos	7.40%	4
Capítulo 28	Productos químicos inorgánicos	6.31%	5
Capítulo 89	Barcos y partes flotantes	4.92%	6
Capítulo 76	Aluminio y manufacturas de aluminio	3.53%	7
Capítulo 27	Combustibles y aceites minerales	2.74%	8
Capítulo 81	Demás metales comunes "Cermets"	2.16%	9

Capítulo aduanero	Descripción	Porcentaje	Ranking
Capítulo 38	Productos de las diversas industrias químicas	2.07%	10
Capítulo 84	Reactores nucleares, calderas y partes	1.80%	11
Capítulo 39	Plásticos y sus manufacturas	1.40%	12
Capítulo 85	Máquinas, aparatos y material eléctrico	1.21%	13
Capítulo 41	Pieles, excepto la peletería y cueros	1.15%	14
Capítulo 73	Manufacturas de fundición, hierro y acero	0.68%	15
Capítulo 3	Pescados, crustáceos y moluscos	0.68%	16

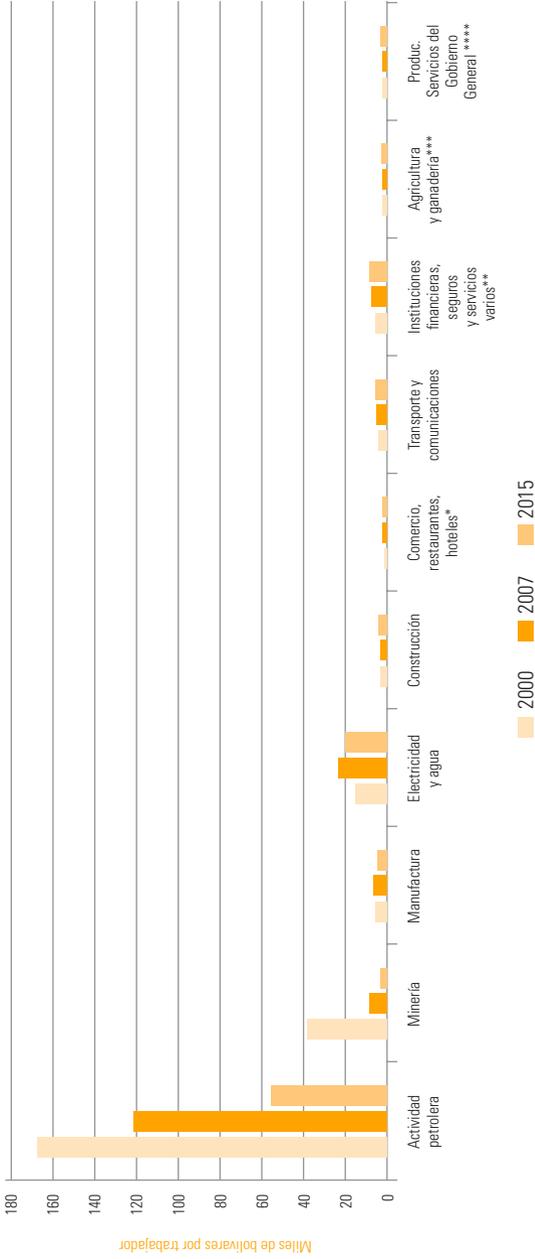
Fuente: INE, Comercio exterior (2014).

3.8. Competitividad, productividad, encadenamiento y valor agregado

En Venezuela no hay datos relativos a la competitividad de las empresas estatales y privadas. Lo que sí aparece con cierta claridad es la productividad del trabajo por macrosector económico. En la Gráfica 14 se puede observar la disparidad de la productividad en el área petrolera (intensiva en capital y tecnología) y las demás áreas de la producción (intensivas en fuerza de trabajo, salvo el rubro de electricidad y agua).

A simple vista se observa que la actividad petrolera posee una productividad laboral cuatro veces más elevada que la minería (la segunda más elevada) en el mejor año de productividad de esta última (2000). Aunque el PIB manufacturero es similar al petrolero en términos absolutos, es un décimo de la productividad en el sector petrolero, ya que el sector industrial contrata diez veces más obreros que el sector hidrocarburífero (esto, a pesar de que desde 2000 el sector petrolero aumentó su nómina en 146%). Para 2015, el PIB en electricidad y agua mostró un crecimiento severo, de 63%, lo que elevó la productividad en el sector a cerca de 40% respecto de la productividad que muestra el petróleo (que, dicho sea de paso, experimentó un retroceso de 67% en su productividad laboral). Otra cifra digna de resaltarse es la correspondiente a las personas dedicadas a

Gráfica 14. Productividad del trabajo, por macrosectores



Incluyen:

* Servicios de reparación

** Caza, silvicultura y pesca

*** Servicios comunitarios, sociales y personales y productos de servicio privado no lucrativo.

Fuente: BCY (2016).

“servicios del gobierno general y otros servicios no lucrativos”: casi 4.2 millones.

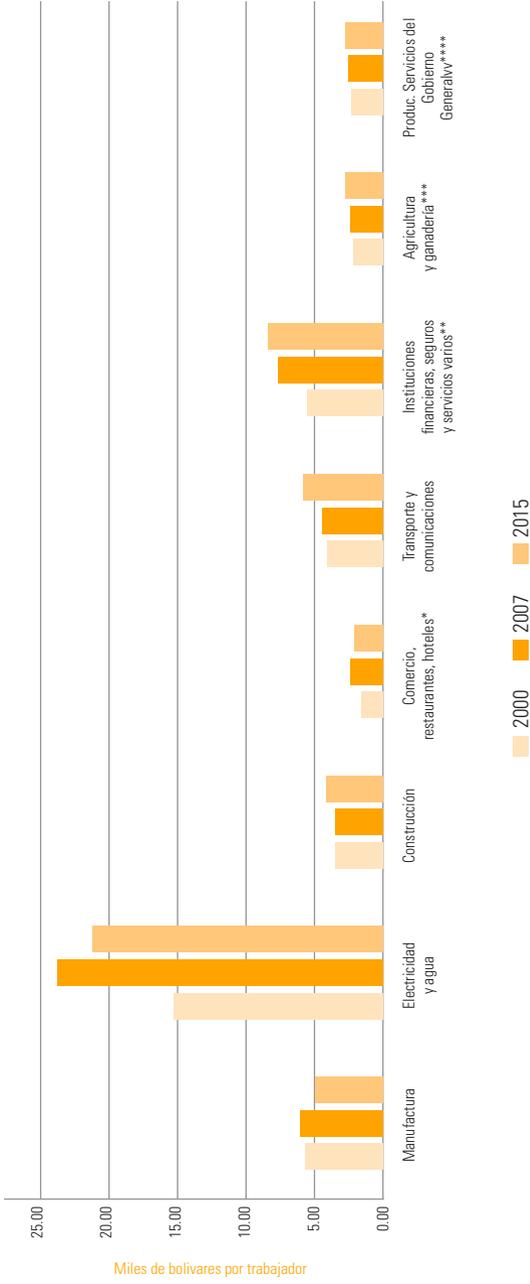
En la Gráfica 15 se puede apreciar la productividad del trabajo en los sectores no petroleros para tres años seleccionados (2000, 2007 y 2015).³

3.9. Actividades económicas ligadas a la exportación y orientadas al mercado interno o subregional

La última cifra oficial, correspondiente al periodo comprendido entre enero y octubre de 2014, muestra que las ventas de productos químicos presentan la mayor participación del total de exportaciones no petroleras, con 1,016 millones de dólares estadounidenses, equivalentes a 39.5%, un aumento de 28.7% respecto del mismo periodo de 2013. En segundo lugar, está la venta de productos minerales, con 577 millones de dólares estadounidenses, es decir, una participación de 22.4% y un aumento de 132.2% en relación con el último año. Le sigue la sección de metales comunes, con 227 millones de dólares, lo que significa una participación de 8.8% y una disminución de 41.4% en comparación con las ventas del mismo periodo de 2013 (INE, 2015).

3. Valga recordar que el PIB petrolero está muy fuertemente subestimado, ya que los cálculos relativos a su fórmula se basan en el bolívar medido con un tipo de cambio oficial que está muy sobrevaluado. El tipo de cambio real es mucho más elevado. Ello haría que el PIB petrolero y el peso de la renta que de este dimana fuera mucho más grande del que aparece reflejado en los datos. Otro asunto importante, pero que no va a ser tratado en esta investigación por cuestiones de espacio, es el relativo a la enorme distorsión económica que crea la diferencia abismal entre las productividades del petróleo y las demás actividades. Ello es base para hablar de teorías como la “enfermedad holandesa” o la “maldición de los recursos”. Esa distorsión rentística es abordada en trabajos indispensables de reconocidos autores (Baptista, A. 1997; Kornblihtt, J., 2015; Mommer, B., 2003).

Gráfica 15. Productividad del trabajo por macrosectores (sin el sector petrolero)



Incluyen:

* Servicios de reparación

** Caza, silvicultura y pesca

*** Servicios comunitarios, sociales y personales y productos de servicio privado no lucrativo.

Fuente: BCV (2016).

Cuadro 7. Exportaciones por sectores económicos no petroleros

Sector económico	Millones de dólares de 2014	(%) 2014
Total	2,573	100
Agrícola vegetal	25	1
Industrias alimenticias y bebidas y tabaco	14	0.5
Material de transporte	144	5.6
Maquinaria y material eléctrico	91	3.6
Metales comunes	227	8.8
Plástico y manufactura	59	2.3
Productos minerales	577	22.4
Productos químicos	1,016	39.5
Resto	419	16.3

Fuente: BCV (2016).

Para el mercado interno ha habido una elevada producción de combustibles, dado que el parque vehicular de Venezuela constaba de 5.35 millones y casi 4.2 millones de unidades en 2008 y 2014, respectivamente, un descenso de 21% (Pasquali, 2015). Ese parque consume alrededor de 300,000 barriles diarios de gasolina, que se produce en Venezuela.

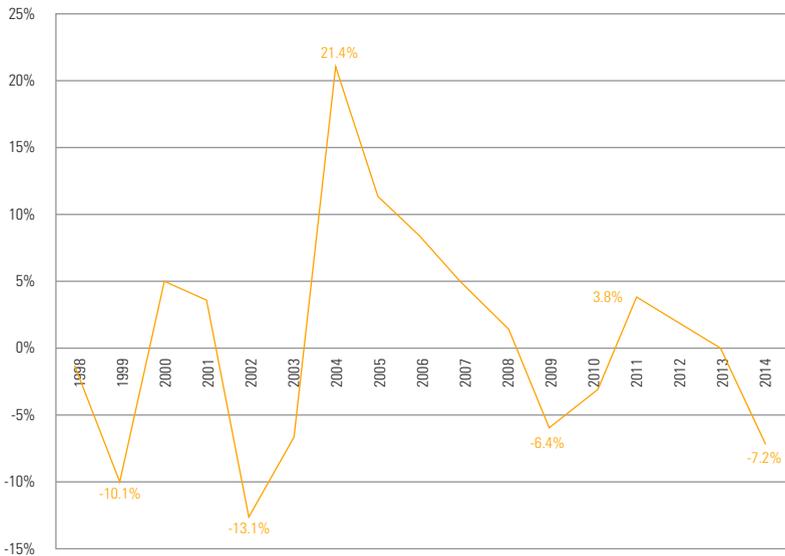
3.10. Caída del VAM

El comportamiento del valor agregado manufacturero (VAM) refleja por completo el proceso de desindustrialización que ha experimentado el país. Luego de tocar su mínimo histórico en 2003, el VAM tuvo un gran rebote, en consonancia con el repunte de los precios del petróleo. A su vez, ello impulsó las importaciones de maquinaria, reflejadas en un incremento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), que elevó los índices del VAM de manera significativa. En los primeros años del boom petrolero, el aumento en las importaciones de bienes terminados no fue tan elevado. Las importaciones de

maquinaria a buen precio permitieron una recuperación sólida del VAM entre 2004 y 2008.

El auge importador fue aniquilando la producción nacional bajo la égida de un tipo de cambio cada vez más sobrevaluado. En 2009 hubo una fuerte devaluación de la moneda y mayores restricciones a las importaciones, lo que permitió la reutilización con cierta rentabilidad del parque de maquinaria previamente adquirida. De ahí el auge del período 2010-2011. La drástica caída (2012-2014) fue influenciada por un severo debilitamiento en la demanda de bienes industriales nacionales a raíz de un considerable achicamiento de la renta y los salarios, junto con una imposibilidad para el empleo rentable del capital industrial, incapaz de sobrevivir sin los subsidios provenientes de la renta petrolera (Gráfica 16).

Gráfica 16. Valor agregado manufacturero, 1998-2014



Fuente: BCV (2016).

En el Cuadro 8 se pueden apreciar las cifras precisas del VAM en sus variaciones interanuales, así como el VAM per cápita.

Cuadro 8. Valor agregado manufacturero

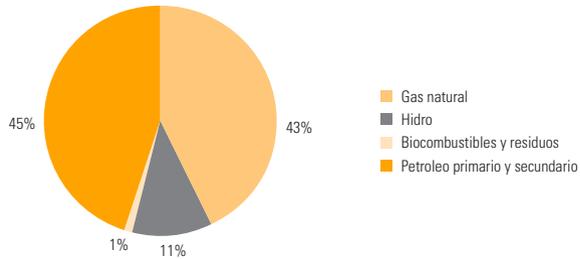
Año	VAM	VAM en variaciones interanuales	Población	VAM per cápita
1998	7,304,273	–	23,565,734	3.23
1999	6,566,696	-10%	24,023,355	3.66
2000	6,899,219	5%	24,394,145	3.54
2001	7,153,405	4%	24,802,885	3.47
2002	6,214,871	-13%	25,212,127	4.06
2003	5,791,679	-7%	25,622,082	4.42
2004	7,033,466	21%	26,032,946	3.70
2005	7,813,748	11%	26,444,921	3.38
2006	8,463,393	8%	26,858,165	3.17
2007	8,834,304	4%	27,272,712	3.09
2008	8,960,886	1%	27,688,638	3.09
2009	8,393,190	-6%	28,105,913	3.35
2010	8,095,544	-3%	28,524,411	3.52
2011	8,405,180	4%	28,944,070	3.44
2012	8,555,504	2%	29,365,451	3.43
2013	8,530,054	0%	29,786,263	3.49
2014	7,913,800	-7%	30,206,307	3.82

Fuente: BCV (2016).

3.11. Composición de la matriz energética

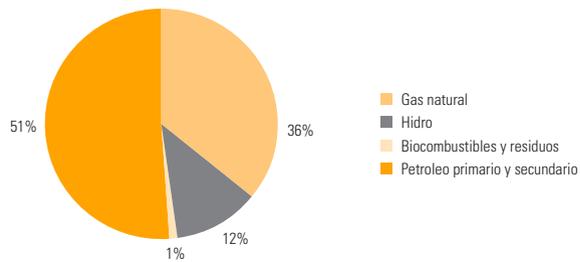
Lamentablemente, la publicación de la matriz energética en Venezuela muestra un retraso muy severo, concretamente de tres años. Esto complica hacer inferencias sobre lo sucedido en los últimos años; por ejemplo, en cuanto a la caída en el consumo interno de combustibles y gas. No obstante, en las cuatro siguientes gráficas se puede apreciar dicha evolución:

Gráfica 17. Suministro total de energía primaria en 2000, por fuente



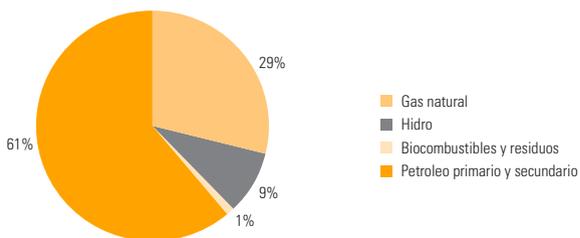
Fuente: Agencia Internacional de Energía, Balance Mundial de Energía (2018).

Gráfica 18. Suministro total de energía primaria en 2005, por fuente



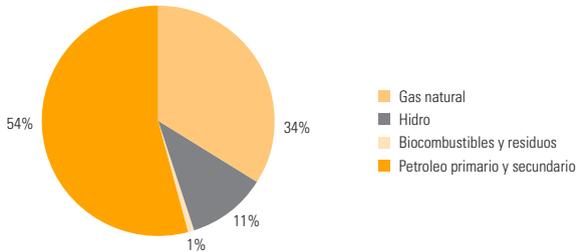
Fuente: Agencia Internacional de Energía, Balance Mundial de Energía (2018).

Gráfica 19. Suministro total de energía primaria en 2010, por fuente



Fuente: Agencia Internacional de Energía, Balance Mundial de Energía (2018).

Gráfica 20. Suministro total de energía primaria en 2015, por fuente



Fuente: Agencia Internacional de Energía, Balance Mundial de Energía (2018).

En los 16 años reflejados en las cuatro gráficas se ve un bajísimo componente de energías renovables. Venezuela está a la cola de los países latinoamericanos en ese aspecto: apenas 1% de energías renovables y 11% de energía hidroeléctrica. Esto resulta bastante descorazonador, ya que el país tiene un enorme potencial hidroeléctrico, pero se utiliza realmente poco, como se explicará más adelante. Entre 2000 y 2015, el uso de petróleo se ha incrementado en 20% y la utilización de gas ha descendido en una proporción muy similar.

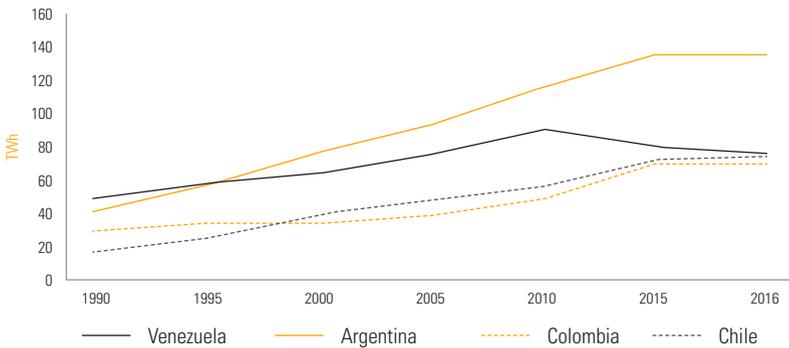
3.12. Desarrollo de los precios de producción en el consumo de energía

Los precios relativos al consumo de energías en el país no están disponibles. Lo que se puede afirmar a ciencia cierta es que el consumo total de electricidad no se ha estancado desde los años noventa. El crecimiento neto en el consumo de electricidad, que ha sido de 55% para el período 2000-2016, resulta importante, aunque no parece tan fuerte para el incremento de la población. En países como Chile o Argentina, el aumento ha sido mucho más severo.

De 2010 a 2016, el consumo eléctrico en Venezuela cayó en 17% debido a una escasa inversión en sistemas de generación eléctrica y a falta de mantenimiento. A ello se sumó la falta de inversiones en ampliación de la capacidad energética, en donde la corrupción se tragó

todo el presupuesto. Esa situación ha hecho que el servicio presente graves fallas, con cortes de electricidad de horas y días. Del 8 al 11 de marzo de 2019, el país entero sufrió un corte de electricidad de 72 horas. Incluso cien horas más tarde, muchos sectores aún no recibían el servicio eléctrico. En la Gráfica 21 y el Cuadro 9 se evidencia parcialmente lo antes explicado.

Gráfica 21. Consumo de electricidad en Venezuela, comparado con otros países sudamericanos



Fuente: Agencia Internacional de Energía, Balance Mundial de Energía (2018).

Cuadro 9. Consumo de electricidad en Venezuela, comparado con otros países sudamericanos

Año	Venezuela	Colombia	Chile	Argentina
1990	48.64	28.85	16.43	42.53
1995	58.15	33.53	25.1	57.43
2000	64.54	33.51	38.35	77.02
2005	76.3	38.78	50.1	93.67
2010	90.89	49.5	56.43	117.38
2015	81.37	70.58	71.68	136.54
2016	75.63	70.24	76.43	136.31

Fuente: Agencia Internacional de Energía. Balance Mundial de Energía (2018).

Se puede afirmar que en Venezuela no existen “pobres energéticos”. Los subsidios indirectos para el consumo de energía son extremos. Diríase, como ejemplo, que con un dólar estadounidense se pueden llenar unos 200,000 tanques de gasolina de 40 litros cada uno. En la electricidad industrial y residencial sucede algo similar. De acuerdo con un estudio realizado en 2014, el país pierde (como costo de oportunidad) 51,000 millones de dólares estadounidenses al año para mantener la ayuda económica en los diferentes rubros estudiados, como gasolina, diésel, alimentos, energía eléctrica y gas (Vera Mondazzi, 2014).

Según el mismo estudio, el bajo precio de la gasolina le cuesta al país 17,000 millones de dólares anuales, lo que representa 98.4% del costo real del combustible. El porcentaje restante (1.6%) es lo que los venezolanos pagaron por consumir ese producto. Por el diésel se dejan de percibir 13,000 millones, que se utilizan principalmente para plantas termoeléctricas. En cambio, por gas y gas licuado del petróleo (GLP) se subsidian 3,000 millones al año. En total, el país gastó anualmente cerca de 34,000 mil millones de dólares en la subvención de los combustibles. Por otro lado, la última subvención estudiada y la menos costosa para el país es la de la energía hidroeléctrica, con una fuga de 4,000 millones (Vera Mondazzi, 2014).

Aun cuando la caída en los precios (y en el ritmo de la extracción) del petróleo ha disminuido el subsidio energético total, se calcula que los subsidios totales entregados por concepto energético entre 2014 y 2016 alcanzaron los 75,000 millones de dólares (Key, 2018). Vistos de forma acumulada, equivaldrían a cerca de 20% del PIB promedio de esa triada de años. Esto es evidentemente insostenible para la sociedad, además de una invitación al derroche.

Según Lenin Balza, en 2013, el Estado venezolano empleó 16% del PIB en subsidios totales a la energía, distribuidos en 10.6% para petróleo, 2.2% para gas natural y 3.2% para electricidad. El gasto estatal en educación, salud y vivienda (sumados) apenas alcanzó 9.6% en 2013, muy por debajo del subsidio general otorgado (Balza, 2016).

3.13. Potencial de energías renovables

En Venezuela, las posibilidades de desarrollo de las fuentes renovables de energía son muy limitadas debido al destacadísimo subsidio de los combustibles fósiles en el mercado interno, principalmente de los combustibles de las plantas termoeléctricas (que trabajan con gas y diésel), y a la insuficiencia de políticas para su promoción. El potencial de energía hidroeléctrica, eólica y solar es muy significativo gracias a las condiciones naturales del país, el décimo país megadiverso en el planeta. En efecto, y siguiendo al investigador Juan Carlos Sánchez, se diría que solo se ha aprovechado 30% del potencial hidroeléctrico existente. Podrían generarse hasta 37,600 MW adicionales con nueva infraestructura, “aunque si se considera construir nuevas centrales hidroeléctricas, deberán tenerse muy en cuenta sus impactos ambientales y sociales. El potencial eólico, en tierra más costa afuera, se estima en 45,200 MW. El potencial fotovoltaico se calcula en 5 KWh por metro cuadrado de superficie diario” (Sánchez, 2016).

Visto en perspectiva, Venezuela podría generar cuatro veces todo su consumo actual de electricidad solamente con energía hidroeléctrica y eólica. El avance a este respecto, sin embargo, ha sido muy escaso. Ha habido dos iniciativas de parques eólicos pequeños. La primera, en Paraguaná, prevé 74 aerogeneradores para una capacidad de 100 MW; no obstante, se construyeron solamente 24 máquinas que totalizarían 31.5 MW. La segunda iniciativa se ubica en La Guajira, Zulia, con una capacidad prevista de 74.6 MW, pero solo se instalaron 25.2 MW. Ninguno de estos dos sistemas se encuentra en operación desde hace tiempo por razones que se desconocen. Recientemente se instaló un sistema fotovoltaico en Los Roques, que aún no está operando. Cifras del Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica indican que para 2012 existían alrededor de 3,140 paneles instalados en toda la geografía nacional. De ellos, 2,885 correspondían a paneles fotovoltaicos, 249 a sistemas de agua y cinco a híbridos (Sánchez, 2016).

Un asunto también interesante sería el aprovechamiento de la energía fotovoltaica. En Venezuela se ha descubierto un potencial de energía solar factible de aprovechamiento, con valores superiores

a 5.1 kWh/m² día, en una extensión de 205,921 kilómetros cuadrados (20% del territorio), con máximos valores hacia la franja costera norte y la región insular (5.8 a 7.3 kWh/m²) y diferentes regímenes de variabilidad temporal (Posso, González y otros, 2014). En Venezuela existen áreas que, por su potencial de energía solar superior a 5.1 kWh/m² (promedio nacional), pueden catalogarse de excelentes a supremas como fuente de energía solar aprovechable, según los estándares internacionales.

La hidroelectricidad es la mayor de las energías renovables para la generación de electricidad; representa 75.4 % de las energías renovables a nivel global (Gómez, 2015). A nivel mundial, la hidroelectricidad es responsable de 16% de la generación de electricidad; es decir, se generan 3,626.9 TWh de un total de 22,668 TWh. Mediante esta generación se evita la emisión a la atmósfera de 4,094.8 millones de toneladas de CO₂, siendo por tanto una energía que contribuye sustancialmente a la preservación del medio ambiente (Gómez, 2015). A nivel nacional, la generación hidroeléctrica representa 65% de la generación eléctrica total. Esto se traduce en 83.8 TWh (2013), con un ahorro de combustible de 144,700 barriles equivalentes de petróleo (BEP) por día, con un ahorro de emisiones de 9.6 millones de toneladas de CO₂ a la atmósfera (Gómez, 2015). Actualmente, el potencial hidroeléctrico instalado ha venido sufriendo una merma porcentual en el componente de generación eléctrica interna. Esta participación se ha reducido a tan solo 49% de los 240.00 MW del potencial instalado a nivel nacional. Informaciones recientes indican que, de este potencial, solo 43.9% está disponible (Gómez, 2015). Aun así, el potencial hidroeléctrico es realmente enorme.

En el mar Caribe, Venezuela ejerce soberanía en 500,000 kilómetros cuadrados de aguas marinas y submarinas. Eso abre la posibilidad de emplear otras energías renovables, lo cual no es más que la utilización del movimiento de las masas de agua marina como fuente generadora de energía; es una alternativa de utilización factible a lo largo de la zona norte costera de Venezuela (Herrera y Quintero, 2017).

3.14. Principales daños ambientales generados por las actividades económicas

La actividad petrolera ha determinado el devenir económico de la sociedad venezolana. Lamentablemente, ni las transnacionales ni PDVSA han prestado la atención suficiente a las consecuencias ecológicas. El investigador Juan Carlos Sánchez, en un sensible relato, ha hecho enormes esfuerzos por enumerar los principales flagelos de esta actividad tan lucrativa en apariencia, pero cuyos costos ambientales no se miden. Diríase que las cuencas petrolíferas de Venezuela se dividen en tres: la Occidental, la Oriental y la Apure-Barinas. Desde 2001 hasta 2013 se han saneado 5,503 fosas, lo que equivale únicamente a 40.36% de las fosas totales generadas con la explotación petrolera (Sánchez, 2018). Otro dato es que en 2002 se alcanzó la mayor suma de fosas saneadas: 892. Sin embargo, para 2003 se cayó a 112 fosas saneadas, debido a la problemática petrolera de aquella época (Sánchez, 2018).

En los procesos de extracción petrolera se generan aguas altamente contaminantes por sus elevados contenidos de sodio. Estas aguas pueden ser tratadas y/o reinyectadas a los pozos. Para 1999 se producían 1,752 millones de barriles de agua por día, de los cuales 56.96% (0.988 MMB/D) se reinyectaban a los pozos, mientras que 13.76% (0.241 MMB/D) eran tratados y descargados, y 29.85% (0.523 MMB/D) se trataban parcialmente para después descargarse. En 2015, las aguas derivadas de la explotación petrolera ascendieron a 2.146 millones de barriles por día. De estos, 58.99% (1.26 MMB/D) fueron inyectados de nuevo a los pozos, pero solo 19.20% (0.41 MMB/D) fueron tratados parcialmente y luego descargados. El 21.81% restante correspondió a aguas descargadas sin ningún tratamiento. Ello implica un aumento en las fuentes de contaminación de aguas y suelos (Sánchez, 2018).

Para 1999, el número de derrames en el país llegó a 1,975, lo que equivale a un volumen total de 24,233 barriles derramados por productos de la explotación petrolera. Apenas 16 años más tarde, se registró la escandalosa cifra de 8,588 derrames, que se traducen

en 123,846 barriles. El incremento de barriles derramados fue de 411.06 % entre 1999 y 2015 (Sánchez, 2018).

La incesante actividad de exploración, producción y refinación de hidrocarburos ha acumulado 10,269 fosas, 120,000 metros cúbicos de desechos peligrosos, 533,000 metros cúbicos de lodos y 2,353 instalaciones abandonadas, ocasionando un pasivo ambiental descomunal (Párraga, 2005).

De las emisiones de metano que se producen en los campos petroleros, Venezuela ocupa el noveno puesto, con 38 millones de toneladas de CO₂, lo que equivale a 2.3% de la emisión global (Sánchez, 2018).

Una amenaza aún mayor para el medio ambiente se cierne sobre Venezuela: el Arco Minero del Orinoco (AMO). En un intento por diversificar la unívoca matriz exportadora, el gobierno ha avanzado en la explotación con la megaminería de cielo abierto de un área de 111,000 kilómetros cuadrados al sur del país, en Guayana. Dicha área equivale a 12% del territorio nacional (Vitti, 2018). Ahí se pretende instaurar una zona de explotación de grandes mineras rusas, chinas y turcas. En ese territorio se encuentran más de 45 tipos de reservas minerales de alto valor industrial, incluidos 33.8 millones de toneladas de diamantes (Vitti, 2018). El asunto central es que la megaminería a cielo abierto planteada por el gobierno busca industrializar y extraer grandes cantidades de minerales con altísimos daños ambientales.

Por otra parte, más de 748 especies de fauna y 341 especies de flora se encuentran en peligro de extinción, debido a que Venezuela posee la décima tasa más alta de deforestación del mundo (Álvarez, 2018). La tala es en muchos casos completamente ilegal. En un operativo internacional se decomisaron 292,000 metros cúbicos de madera, de los cuales 75% provinieron de Venezuela sin que las autoridades hubieran hecho reporte alguno. Además, se han encontrado sustancias tóxicas en el agua, los alimentos y los suelos. Algunos estudios señalan graves daños a la salud por la presencia de sustancias contaminantes en las aguas destinadas al consumo de la población. En la región de Guayana, específicamente en El Callao, se determinó que 90% de las personas estaban afectados por la contaminación de mercurio, producto de la actividad de extracción aurífera (Álvarez, 2018).

Otro dato digno de resaltarse es el relativo a la ciudad capital, Caracas, y su zona metropolitana, donde se generan diariamente alrededor de 4,500 toneladas de basura con un promedio de 0.96 kilos diarios por persona (Mata, Tur y Guerra, s.f.). Según los análisis realizados, la basura venezolana consta en un 35% de desechos orgánicos (biodegradables), 30% de papel y cartón, 8% de vidrio, 7% de textiles, 5% de plásticos, 5% de metales y 10% de otros materiales. De todos los desechos que se producen a nivel nacional, se recuperan alrededor de 15 toneladas diarias de plásticos y 750 toneladas de papel y cartón.

Aunque 10% del territorio nacional tiene el estatus de área protegida, el resto se encuentra a merced de actividades altamente destructivas, como la tala y quema. Como consecuencia de la acción del ser humano, en las últimas décadas se ha deforestado alrededor de 32% de los espacios naturales del país (Mata, Tur y Guerra, s.f.). Los mismos autores destacan casos graves, como el de la reserva forestal de Ticoporo, a la que se le asignó una extensión de 270,000 hectáreas en 1955. En la actualidad, ha quedado reducida a 178,000, de las cuales 72,000 están ocupadas en actividades ajenas a la forestal.

4. Potencialidad para la transformación de la matriz productiva

Venezuela es un país prácticamente monoexportador. El petróleo, crudo en 80%, ha llegado a alcanzar hasta 95% de las exportaciones totales, haciendo a la economía muy vulnerable a las variaciones en el precio de este hidrocarburo. El país necesita un cambio radical en su estructura productiva, en aras de evitar la extrema dependencia de la industria extractiva petrolera y disminuir su potencial contaminador. De manera muy resumida, se podrían colocar algunos elementos que en diversas áreas podrían coadyuvar a la diversificación de la economía nacional.

Un renacer industrial y agroindustrial requiere de una fuente sólida de energía, que ahora es lamentablemente intermitente. En tal sentido, es menester recordar que Venezuela posee un gran potencial

hidroeléctrico, aún subutilizado; apenas se aprovecha 31% (Gómez, 2015). Además, existe un potencial que requiere soluciones novedosas y que permitiría recobrar la exportación de energía al norte de Brasil y sustituir costosas y contaminantes fuentes de energía provenientes de combustibles fósiles. Esto último reduciría las emisiones de CO₂ y sería útil para enfrentar el cambio climático.

La energía fotovoltaica también presenta una interesante posibilidad de utilización en las áreas insulares y orientales del territorio. Por otra parte, téngase en cuenta que 20% de todo el país posee ámbitos de recuperación solar internacionalmente calificados como supremos, con una tasa promedio nacional de 5.1 kWh/m² (Posso, González, Guerra y Gómez, 2014). La energía solar sería una fuente de energía —Venezuela cuenta con más 200,000 kilómetros cuadrados de radiación solar óptima— que podría poco a poco ayudar a sustituir el empleo de energía proveniente de fuentes fósiles.

El uso de la energía eólica es también posible para Venezuela. Por su condición geográfica, el país alberga grandes áreas con fuertes vientos y cuenta con enormes ventajas territoriales. Su potencial eólico se estima en 45,000 MW, según la Dirección de Energías Renovables del Ministerio para la Energía Eléctrica (MEE). El Movimiento por una Venezuela Responsable, Sostenible y Emprendedora (MOVERSE) ha propuesto, de manera muy interesante, construir cinco parques eólicos, cuya potencia instalada sería de 1,700 MW por un precio de 4,000 millones de dólares estadounidenses (*Revista Eólica y del Vehículo eléctrico*, 2012). Los cinco parques eólicos contribuirían a reducir el consumo de petróleo en 30 millones de barriles anuales (un ahorro de 3,000 millones de dólares) y representarían una importante ayuda para dejar de emitir 8.1 millones de toneladas anuales de CO₂. Esta alternativa podría ser muy necesaria para el futuro de una economía diversificada y sustentable.

4.1. Actividades económicas para impulsar una matriz productiva menos dependiente de la extracción

Como se explicó al inicio del documento, Venezuela es un país cuyo eje central se basó, a inicios del siglo XX, en la exportación de cacao, café y añil. Aunque la agricultura ha sido prácticamente arrasada, aún sobrevive una incipiente industria de procesamiento de cacao muy valorado en los mercados internacionales. Por ende, el desarrollo de la actividad cacaotera podría ser un buen motor de exportación no tradicional. Dicho esto, es necesario traer a colación que Venezuela y la empresa Nestlé desarrollaron convenios de producción de cacao tendientes a incrementar el abastecimiento nacional y las exportaciones (Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela, 2018). Según este ministerio, en mayo de 2018 se habrían de exportar 300 toneladas de habas y polvo de cacao con el apoyo activo del Estado.

La política nacional existente en cuanto a las energías solar y eólica consiste en desarrollar estas solo para abastecer áreas remotas a donde no llega la red nacional de distribución eléctrica. Así, las inversiones para aprovechar estas fuentes renovables seguirán siendo muy modestas. Venezuela cuenta con 96 embalses que almacenan 157 kilómetros cúbicos de agua; su parcial aprovechamiento ha permitido el ahorro de un equivalente de 700,000 barriles de petróleo diarios. El enorme potencial hidroeléctrico, de 96,227 GWH, es una invitación a sustituir con mayor rapidez el uso de centrales eléctricas que usan combustibles fósiles (De Lisio, 2016). Hay una gran oportunidad a este respecto.

Un ámbito que Venezuela podría desarrollar con ahínco sería la industria gasífera. El país posee un enorme potencial en gas natural: con 2.5% de las reservas mundiales, ocupa la séptima posición en el planeta y la primera en la región (De Lisio, 2016). Conforme al informe de gestión de PDVSA, de 2013, las reservas probadas de gas natural alcanzan los 197.1 trillones de pies cúbicos, de los cuales se estima que 167.5 trillones son gas asociado al petróleo (85%). Adicionalmente,

en el país hay recursos estimados de 277.7 billones de pies cúbicos de gas natural, que deben ser explorados y desarrollados para convertirlos en reservas probadas. El consumo diario de gas natural es de 8,000 millones de pies cúbicos. De ellos, 6,000 millones corresponden a producción propia y 2,000 se están importando actualmente por la caída en la extracción del petróleo y el consecuente descenso en el gas asociado. El Plan Siembra Petrolera (2006-2012) preveía una inversión de 17,000 millones de dólares para elevar la producción nacional a 11,500 millones de pies de cúbicos (Sánchez, 2016). De esto muy poco se logró, pero rescatar este proyecto podría disminuir la contaminación y los gases efecto invernadero que emiten hidrocarburos como el petróleo.

El estímulo al desarrollo del turismo sustentable que respete los procesos ecológicos de las regiones receptoras es esencial. Al ser uno de los diez países megadiversos del mundo, Venezuela tiene inmensas posibilidades de desarrollar el llamado turismo verde (De Lisio, 2016). Lo ideal es un equilibrio entre el mantenimiento de los atractivos naturales, la autenticidad sociocultural y el estímulo a actividades que generen beneficio socioeconómico. Para lograr todo esto, el país requiere, entre otras cosas, disminuir fuertemente los índices delictivos. El hecho de ser uno de los países más peligrosos del planeta desincentiva considerablemente el turismo verde.

En otro orden de ideas, la agrobiodiversidad ecológica venezolana es muy amplia. Hay posibilidades de múltiples desarrollos en áreas de alimentos, medicamentos, aceites, construcción etcétera. La farmacopea de base biológica puede propiciar investigación y desarrollo en diversas universidades con capacidades para generar medicinas naturales, alternativas.

Aunque lamentablemente no hay estudios que ofrezcan información precisa del potencial que puede desplegar la vegetación guayanesa como sumidero de carbono, se podría hacer una comparación muy aproximativa del potencial de dicha vegetación con un estudio similar de la vegetación neotropical latifoliada de otros países de la región. La zona boscosa del sur amazónico peruano (Puno, Madre de Dios y Cuzco), con 22,850 kilómetros cuadrados, puede generar una renta por captura de carbono de alrededor de 2,477 millones

de dólares (De Lisio, 2016). La región arbórea de Guayana posee 260,000 kilómetros cuadrados. Ello podría ofrecer cerca de 20,000 millones de dólares de renta ecológica anual en bonos de carbono (De Lisio, 2016), que harían palidecer las muy destructivas apuestas extractivistas mineras en Guayana.

En aras de ir deslastrándose poco a poco del rentismo petrolero, es menester prestar atención al enorme potencial pesquero en las zonas de Guayana, Delta y Los Llanos. La estimación del potencial de captura indica que existen cerca de 55,682 Tm/año, de las cuales solo se aprovecha 1% si consideramos el registro anual de pesca (CENAMB/CENDES, 2004). Incluso ha habido peces, como el “cachamoto”, híbrido entre cachama y morocoto, que en regiones del sur del país han visto cierto desarrollo. Sin embargo, no ha habido mucho interés gubernamental en impulsar estas alternativas (De Lisio, 2016). Por el contrario, se ha fomentado la cría industrial de camarones, generando un alto impacto ambiental y propiciando la exclusión de comunidades locales ubicadas en esos ámbitos.

Asimismo, es apremiante estimular la producción edilicia con sistemas y materiales que permitan bajar la huella ecológica y reducir la producción de desechos. Ello ayudaría a frenar el desacierto ambiental inducido por los modelos ambientales implementados en la “misión vivienda” y con las “petrocasas” (De Lisio, 2016). También es esencial generar “trabajo verde”, sustentado en propuestas económicamente sostenibles. Ello también se relaciona con la descentralización eco-socio-territorial de la toma de decisiones que puedan potenciar la gobernanza ambiental (De Lisio, 2016). Muy importante es crear fuertes incentivos fiscales para empresas que utilicen energía limpia, e impulsar la creación de un impuesto a las emisiones de dióxido de carbono. Con la finalidad de ahorrar energía y cuidar el medio ambiente, una política importantísima de cara a un futuro divergente sería la descentralización y relocalización de las empresas con criterios logísticos tecnológicos que permitan acortar las distancias entre dónde se produce y dónde se consume. Ello va de la mano de crear sistemas de transporte público con energías limpias. Hay que crear espacios de reciclaje y reutilización con fondos de multilaterales, ya que, lamentablemente, el reciclaje es bajísimo en el país.

Venezuela requiere de una política que estimule la inversión en fuentes renovables, con incentivos fiscales y cambiarios para la importación de equipos. Asimismo, es necesario el desarrollo de normas técnicas para la operación y mantenimiento de los sistemas de generación y conexión a la red; el establecimiento de un marco legal, el fortalecimiento de las incipientes iniciativas existentes de programas de formación e investigación básica y aplicada que adelantan algunas universidades y centros de investigación, y la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles (Sanchez). En síntesis, en materia de energías renovables está casi todo por hacerse, pero no existe la suficiente voluntad política para ello (Sánchez, 2018).

4.2 Posibilidad de transformar la matriz productiva con las condiciones y oportunidades externas

Por medio del Banco de Comercio Exterior (Bancoex), entidad fundada en 1996 para estimular las exportaciones no tradicionales, en 2013 se creó el programa de promoción de exportaciones “Venezuela Exporta” o “Venezuela Trade”. La estrategia busca alcanzar la importante meta de estimular las exportaciones no tradicionales que inciten una diversificación de las exportaciones sustentables, lo que a su vez permitiría transformar la base de los ingresos nacionales.

El Bancoex, cuyos representantes llegaron a visitar países como Uruguay, Ecuador, Bolivia, Colombia, Cuba, Brasil, Trinidad y Tobago y El Salvador, presta apoyo a las empresas venezolanas con potencial para exportar bienes y servicios nacionales. El programa comprende la exposición de productos venezolanos directamente con compradores internacionales, lo que permitiría desarrollar alianzas comerciales directas. A través de Venezuela Exporta, se apuesta al posicionamiento de la oferta nacional exportable en los mercados internacionales y al intercambio de insumos que favorezcan el desarrollo económico nacional. Según la Agencia Venezolana de Noticias,

el programa ya ha generado más de 300 millones de dólares estadounidenses en intenciones de negocios desde su creación. Por medio de exposiciones internacionales, las empresas nacionales públicas y privadas han atraído a socios comerciales interesados en comprar productos venezolanos. Dentro del programa de promoción se encontraban más de 700 productos con calidad exportadora (Agencia Venezolana de Noticias, 2016).

Otro factor digno de tomarse en cuenta como política de diversificación exportadora fue la creación del Motor Exportación de la Agenda Económica Bolivariana. El mismo se iba a desarrollar por medio de la Corporación Venezolana de Exportaciones (Corpovex), y su misión central sería el apoyo a empresas en el servicio logístico para exportaciones, asesorías en cuanto a traslado de mercancías y estudios de mercado y de factibilidad de cada producto en los mercados internacionales.

A partir de 2018, Venezuela se convirtió en miembro del Sistema de Certificación del Proceso Kimberley (SCPK), régimen de control de las exportaciones e importaciones de diamantes en bruto. Representantes del gobierno venezolano asistieron a la reunión que se celebró en Amberes, Bélgica, demostrando su interés en celebrar acuerdos para la venta de diamantes en bruto a los 81 miembros del SCPK (Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela, 2018). Aunque no es la forma de transformar efectivamente la matriz productiva, el gobierno venezolano trata de ser menos dependiente de la exportación de petróleo. Ya se han discutido en este documento las limitaciones de la extracción de diamantes en el Proyecto del Arco Minero del Orinoco (AMO).

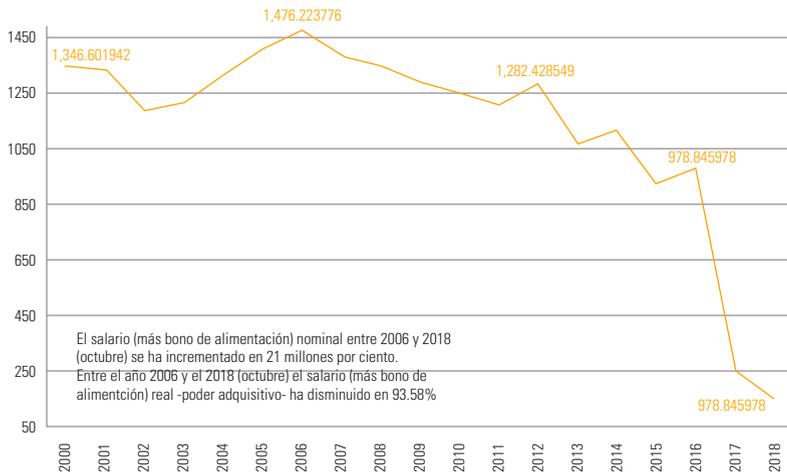
4.3. Políticas formales a favor de transformar la matriz productiva

El profundo colapso económico en que está sumido el país determina negativamente cualquier alternativa inmediata para el posible desarrollo de una matriz productiva diversificada y ecológicamente

responsable. Las políticas formales de reestructuración, o al menos de diversificación de la exportación (más allá de las pocas mencionadas anteriormente), brillan por su ausencia. La política actual del Estado se basa en una supervivencia política diaria, dada la grave crisis de legitimidad institucional que atraviesa el país y la confrontación perenne con el empresariado local, otrora responsable de alrededor de 70% del PIB, haciendo la salvedad de la subestimación de la renta petrolera medida bajo un tipo de cambio muy sobrevaluado.

Los extremadamente bajos salarios son otra dificultad. Ni siquiera representan una ventaja comparativa temporal, ya que no hay condiciones de mínima seguridad económico-jurídica que garanticen a los aliados del gobierno un margen de estabilidad relativa, ya que el gobierno ha decidido transitar el camino de la ilusión monetaria (el incremento continuo del salario nominal) y ha roto cualquier perspectiva de búsqueda de estabilidad macroeconómica. En la Gráfica 22 se aprecia el devenir descendente del salario real en Venezuela, que nominalmente se ha incrementado en forma descomunal, mientras el poder adquisitivo ha disminuido considerablemente en ese mismo período.

Gráfica 22. Salario real en Venezuela, 2006-2018



Fuentes: Asamblea Nacional (2018); BCV, s.f.

Baste mirar la evolución del salario nominal en divisas. En la Gráfica 23 se observa la caída de más de 93% en el salario medido en el período 2001-2018. De 400 dólares estadounidenses como ingreso mínimo legal al mes, se ha descendido a apenas 10 dólares estadounidenses (diciembre de 2018). Un verdadero descalabro.

Gráfica 23. Salario nominal en dólares estadounidenses, 2006-2018

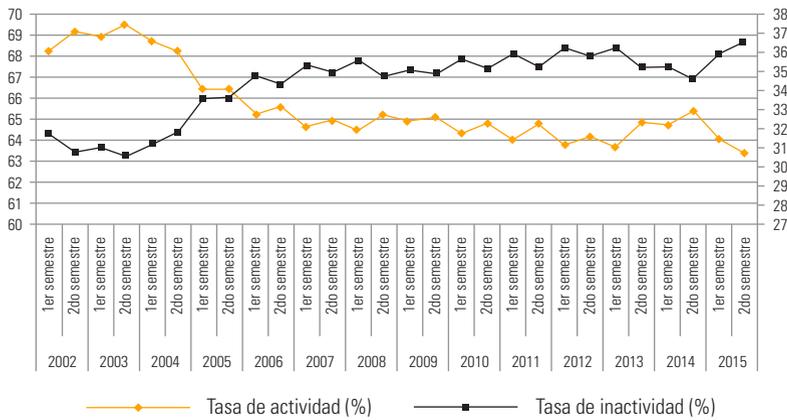


Fuentes: Dolar Today (2016); BCV, s.f.

Tal como se explicará en las conclusiones, la caída tan pronunciada del salario hace imposible la transformación pronta de la matriz productiva venezolana. Lo diminuto del ingreso mínimo legal hace imposible la reproducción biológica de la clase obrera en general, más aún de la clase obrera de subjetividad productiva expandida (Iñigo, 2013). La clase obrera con potencialidades para la producción de mercancías portadoras de trabajo complejo (en campos acotados como la petroquímica) que pudieran sustituir poco a poco la exportación de mercancías que devienen de procesos extractivistas ha migrado en una muy alta cantidad. Se calcula que el bono demográfico de 2.5 personas en edad de trabajo por cada persona ajena a esa edad se ha perdido. Se han ido cerca de tres millones de obreros técnicos calificados, formados en su inmensa mayoría en universidades públicas

gratuitas. Ello hace que no se disponga de personal técnico en áreas clave. En el plano de la química, se estima que se han marchado del país 4,000 de los 6,000 ingenieros químicos existentes. En la Gráfica 24 se puede apreciar hasta 2015 —último dato oficial disponible a noviembre de 2018— la caída en la tasa de actividad debido a los bajos salarios y al escaso estímulo a vender fuerza de trabajo en esas condiciones.

Gráfica 24. Tasa de actividad laboral



Fuente: INE (2017).

5. Consideraciones finales

A riesgo de ser excesivamente sintético, del análisis anterior se podrían extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, la restricción política es demasiado severa en el caso venezolano, es decir, extremadamente determinante. Por diversas razones, el actual gobierno ha mantenido una situación tensa con el empresariado en general luego de instrumentar políticas dramáticas como el control de cambio, la sobrevaluación extrema y el control de precios, entre otras.

Las formas políticas deben transformarse radicalmente en Venezuela. El último y actual proceso político bolivariano ha llevado a cabo una concentración y centralización de todos los poderes públicos, bajo la égida del partido de gobierno. Ese proceso despoja de la autonomía total a instituciones como el Banco Central, por ejemplo, que requieren de dicha autonomía administrativa para ejercer mejor sus funciones relativas a la oferta de dinero y la estabilidad de los precios. La fiscalía y contraloría corren la misma suerte. Las reformas a la ley electoral impiden la manifestación de minorías que merecen ser escuchadas y no tienen espacios políticos. El sistema impide participaciones plurales y dificulta la expresión de otras voces. Esta impostura política frena, de hecho, muchas propuestas, alternativas y posibilidades de expresión política de grupos de ambientalistas o con ideas de mayor justicia social en cuanto a planteamientos políticamente innovadores y progresistas. Es menester elevar la calidad de las instituciones, profesionalizarlas, evitar que vaivenes y afecciones políticas afecten su buen funcionamiento, e impedir que sean secuestradas por un partido político que las pueda usar para un usufructo doloso.

El divorcio entre el empresariado en general y el Estado deviene en una serie de imposibilidades fácticas a la hora del diseño de políticas que tiendan a estimular la producción y exportación de mercancías y servicios no tradicionales. Esta desconexión de intereses es muy honda y se traduce en una escasa comunicación entre ambos sectores. Ello traba la posibilidad de realizar políticas de estímulo a la producción.

Como se especificó anteriormente, Venezuela atraviesa por la peor crisis de su historia. Semejante colapso es un obstáculo central a la hora de priorizar la diversificación productiva y, más aún, la transición a una política energética sustentable. En una situación tan extrema, los agentes económicos luchan desesperadamente por su supervivencia. En ese caso, las políticas de cuidado medioambiental son generalmente olvidadas y los recursos para una transición ecosustentable son raramente disponibles.

De nuevo, la restricción política, que esta vez toma la arista internacional, impide que el país tenga acceso a créditos de multilaterales o a la cooperación para el desarrollo. Por ende, no solo el mercado de financiamiento externo está cerrado. Además, el gobierno enfrenta

una serie de sanciones financieras y comerciales que dificultan aún más la ejecución de políticas de diversificación productiva y articulación comercial.

Valga decir que hay muy poca bibliografía acerca de la matriz productiva actual. Existe un rezago en la investigación de este tema que se deriva de una cantidad extraordinariamente baja de datos e indicadores de la actividad económica en general, lo que dificulta al extremo cualquier investigación relativa a este tema.

El cambio de la matriz productiva de Venezuela reviste una importancia mayor, ya que el país está viviendo un proceso profundo de desindustrialización y, como se ha visto, este proceso trae consecuencias lamentables en el ingreso de la clase obrera, incrementando de manera notoria la pobreza. Esto último estimula la reciente emigración masiva de venezolanos, que informalmente se calcula en más de tres millones de personas (*El Nuevo Herald*, 2018).

Una sociedad ecosustentable debe estimular con ahínco todas las formas de solidaridad que en ella se pueden contener. En ese ámbito, es posible otorgar diversos subsidios o subvenciones económicas para quienes desarrollen espacios de producción, circulación o consumo, donde el compartir sea una alternativa económicamente deseable y ambientalmente amigable. El ejemplo de compartir automóviles o transportes para trasladarse es una opción antigua que podría potenciarse, así como muchas otras actividades de *sharing*.

Es menester considerar la idea de una desmercantilización progresiva de la naturaleza (Polayny, 1944), que extraiga de sus procesos reproductivos la valorización propia del capital, según la cual los esfuerzos por preservar a la naturaleza se entienden como un “costo” que debe reducirse a toda costa. Para la crisis venezolana, es perentorio pensar en formas que desmercantilicen, al menos parcialmente, la reproducción de la fuerza de trabajo. Es imprescindible la creación de fondos de ayuda que complementen, por fuera del mercado, los satisfactores esenciales que la clase obrera requiere para su reproducción en condiciones humanamente dignas. En esta circunstancia de devastación económica, esas políticas de protección deben emanar de formas alejadas de la fría imposición mercantil del mercado “autorregulado”.

La transformación de la matriz productiva nacional también tendría la misión de ofrecer mejores salarios, más allá de los actuales jornales, antes especificados, que devenga la clase obrera local. Sueldos tan bajos hacen imposible el empleo de tecnologías ecológicas de alto calado y dificultan la contratación de mano de obra altamente especializada en la producción de mercancías o servicios no tradicionales con cierta capacidad exportadora.

La participación accionaria del sindicato debe trascender a la mera distribución a final de año. Tiene que fungir como estímulo para incrementar la producción y la productividad, como incentivo material que incremente un salario que ahora es microscópico, el cual no se puede subir con meros decretos de aumentos de salario nominal. Ello podría ser un positivo empuje para que el obrero pueda generar innovaciones y labores productivas con mejor desempeño (FES-ILDIS, Ecuador, 2016).

De nuevo, la escasez de datos confiables impide hacer investigaciones con cierta profundidad e invita a realizar estimaciones arriesgadas. La lucha por la transparencia estadística es fundamental para conocer con mayor exactitud las potencialidades y debilidades de una posible diversificación productiva.

La actual crisis económica ha mermado de manera extrema la competitividad de las empresas del país, es decir, la capacidad que tienen sus organizaciones públicas y privadas de exportar y abastecer el mercado local. Las empresas claman por una oxigenación económica drástica que elimine las principales barreras a la actividad económica privada que el gobierno impone por razones de control político. Por tanto, la escasez de seguridad jurídica empresarial atenta contra inversiones de empresarios locales y tiende más bien a estimular la salida masiva de capitales. Ello dificulta aún más la transformación de una matriz productiva anclada en el uso excesivo de combustibles de origen fósil.

En este trabajo se ha puesto un gran énfasis en probar las posibilidades enormes de usar energías alternativas, dadas las cualidades geofísicas del país. Se considera firmemente que hay grandes potencialidades; el asunto es que ello pasa por fuertes inversiones de capital que un país tan endeudado no posee. Por ende, el desarrollo

de estas fuentes alternativas de energía se ve lejano, y es previsible más bien un auge en la explotación petrolera (a base de concesiones poco transparentes a empresas chinas y rusas) y un incremento sostenido en la extracción de recursos minerales con base en una destrucción ambiental sin precedentes.

El freno al actual proceso de desindustrialización conlleva el desafío de reemprender las políticas productivas con una visión más integral y de largo plazo en lo que concierne tanto a la producción industrial como a la productividad del trabajo. Esto requiere estudios que profundicen lo tratado y den cuenta de la necesidad extrema de reorientar la estructura productiva, a base de impulsar procesos de integración de capital que generen inversiones importantes en tecnología orientada a explotar la amplia diversidad de alternativas que la industrialización de actividades tradicionales, como la petroquímica, pudieran ofrecer. En esa área, el país cuenta con ventajas comparativas interesantes que podría emplear en su desarrollo.

La infraestructura en Venezuela, en tanto país latinoamericano promedio, no era mala, pero se ha deteriorado mucho en estos últimos años. Es prioritario rescatar y ampliar redes de conexión, tanto físicas como digitales, que hagan decrecer los costos del comercio interno e impulsen una movilidad intraterritorial segura y económica. Desgraciadamente, las vías están construidas en forma de “mano”, del puerto (la muñeca) hasta las zonas menos pobladas (el final de los dedos). La transversalidad necesaria para el estímulo del comercio interregional es prácticamente nula y los costos de pasar una mercancía a otros estados son muy altos. Y ni hablar de la lentitud de internet: los envíos de datos exhiben un gran rezago.

El cambio en la matriz productiva implica no solo más y mejores maquinarias y equipos. Además de mejorar la ingeniería del trabajo, hay que pensar en lo que se ha dado en llamar Industria 4.0, donde los procesos productivos están organizados como una unión de trabajadores muy especializados, apoyados en equipos automatizados y máquinas inteligentes interconectadas. Al mismo tiempo, es imprescindible considerar formas productivas ecosustentables o, al menos, más respetuosas del medio ambiente.

Los anhelos del desarrollismo de converger a niveles de consumo con los países que muestran los PIB per cápita más altos del mundo son realmente dañinos para el equilibrio ecológico y enemigos de un aprovechamiento racional de los recursos. En el caso venezolano, el consumo de casi toda la población, radicalmente empobrecida, debe crecer. Sin embargo, dicho consumo podría orientarse a la hechura de satisfactores sociales que cumplan de manera más eficiente el rol de satisfacer necesidades como la del transporte. En vez de subsidiar la compra de vehículos, se podría subsidiar el uso de autobuses eléctricos que utilicen combustibles más limpios.

Referencias

- Abad Romero, Pilar; González, Xulia, y Miles Touya, Daniel (2003). “Empleo y productividad del trabajo: un análisis descriptivo para las industrias gallega y española”, en *Revista Gallega de Economía*, 12(1), 1-25. Santiago de Compostela.
- Agencia Venezolana de Noticias. (5 de septiembre de 2016). “Programa Venezuela Exporta ha generado más de \$300 millones en intenciones de negocios”. Recuperado de: avn.info.ve/contenido/programa-venezuela-exporta-ha-generado-más-300-millones-intenciones-negocios
- Agnani, Betty e Iza, Amaia (2011). “Growth in an oil abundant economy: the case of Venezuela”, en *Journal of Applied Economics*, pp. 61-79. Routledge.
- Álvarez, Alejandro (19 de junio de 2018). *IESA*. “¿Qué pasa con el medio ambiente en Venezuela?”. Recuperado de: www.iesa.edu.ve/inicio/2014-julio-02/1959=que-pasa-con-el-medio-ambiente-en-venezuela
- Arévalo, José Enrique (15 de noviembre de 2018). “Matta: Por caída de producción petrolera, Venezuela ha perdido 33 mil millones de dólares”. Diario *El Impulso*. Recuperado de: www.elimpulso.com/2018/11/15/matta-por-caida-de-produccion-petrolera-venezuela-ha-perdido-33-mil-millones-de-dolares-15nov/
- Atlas Económico (s.f.). Recuperado de: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/ven>
- Balza, Lenin (enero de 2016). “Lights On? Energy Needs in Latin America and the Caribbean to 2040”. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7361?locale-attribute=es&>
- Banca y Negocios* (23 de octubre de 2018). “Inflación de septiembre se ubicó en 233,3% en Venezuela”. Recuperado de: www.bancaynegocios.com/inflacion-de-septiembre-se-ubico-en-2333-en-venezuela/
- Banco de Comercio Exterior (s.f.). Recuperado de: www.bancoex.gob.ve/
- Banco Central de Venezuela (s.f.). Recuperado de: [www.bcv.gov.ve.](http://www.bcv.gov.ve/)
- Baptista, Asdrúbal (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: IESA.

- Beccaria, Luis, y González, Mariana (2006). “Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina”. Revista *Latinoamericana de Economía*, pp. 98-120. Ciudad de México.
- Bitar, Sergio, y Troncoso, Eduardo (1982). “Venezuela, hacia una nueva estrategia industrial”. *Nueva Sociedad*, (62), 113-125. Buenos Aires.
- Buen Vivir y cambio de la matriz productiva. Reflexiones desde el Ecuador* (2016). Buenos Aires. Braña, Francisco Javier; Domínguez, Rafael, y León, Mauricio (comps.) Quito: Editorial de la Universidad de Cantabria/Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS).
- Calderón de Burgos, Gabriela (2007). “El Consenso de Washington, explicado”. Cato Institute. Recuperado de://www.elcato.org/el-consenso-de-washington-explicado
- Cálix, J. Álvaro (2016). *Los enfoques de desarrollo en América Latina: hacia una transformación social-ecológica*. México: Fundación Friedrich Ebert.
- Caraballo Pou, María Ángeles (1996). “Salarios, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia”. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, pp. 105-127. Madrid.
- CENAMB/CENDES (2004). *Formulación del plan de desarrollo sustentable de la región Orinoco Apure*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- Chotikapanich, Duangkamon; Valenzuela, Rebeca, y Rao, Dasari Prasao (1997). “Global and regional inequality in the distribution of income: Estimation with limited and incomplete data”. *Empirical Economics*, pp. 533-546. Viena.
- CITGO (s.f.). Recuperado de: www.citgo.com/AboutCITGO/CompanyHistory.jsp
- Coronil, Fernando (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- De Gregorio, José (2011). “International reserve accumulation in emerging economies”, en *Cuadernos de Economía*, pp. 77-89. Santiago de Chile.
- De Lisio, Antonio (2016). *Transición al desarrollo sustentable en Venezuela*. Caracas: FES Venezuela.

- Delegación de la Unión Europea en Venezuela. (s.f.). Recuperado de: eeas.europa.eu/delegations/venezuela_es/1917/Venezuela%20y%20la%20UE
- Deniz, Roberto (26 de enero de 2016). “La industria automotriz de Venezuela retrocede a cotas de 1962”. *América Económica*. Recuperado de www.americaeconomica.com/venezuela/22356/automotriz-venezuela-retrocede.html
- DolarToday* (19 de marzo de 2016). Recuperado de: dolartoday.com
- El Diario de Guayana* (26 de noviembre de 2018). “La crisis de las empresas básicas es producto de la carencia de planes de inversión”. Recuperado de: www.eldiariodeguayana.com.ve/la-crisis-de-las-empresas-basicas-es-producto-de-la-carencia-de-planes-de-inversion/
- El Nacional* (12 de septiembre de 2018). “AN: La economía venezolana se contrajo 50% desde 2013”. Recuperado de www.elnacional.com/noticias/politica/economia-venezolana-contrajo-desde-2013_251552
- El Nuevo Herald* (8 de noviembre de 2018). “La ONU cifra en 3 millones los refugiados y migrantes venezolanos en el mundo”. Recuperado de: www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article221342770.html
- Enciclopedia de Economía* (s.f.). “Formación bruta de capital fijo”. Recuperado de: www.economia48.com/spa/d/formacion-bruta-de-capital-fijo/formacion-bruta-de-capital-fijo.htm
- Fabricantes Venezolanos de Productos Automotores (FAVENPA, 8 de noviembre de 2016). “Resumen de ventas de vehículos”. *Boletín Estadístico FAVENPA*. Recuperado de <file:///C:/Users/Manuel-Casa/Documents/datos%20economicos/Data%20de%20automoviles/Bolet%20C3%ADn%20Estad%20C3%ADstico%20No%2061%202016%20Resumen%20Ventas%20Noviembre%202016.pdf>
- Finanzas Digital (20 de abril de 2017). “El BCV reportó al FMI una inflación de 274% en 2016”. Recuperado de www.finanzasdigital.com/2017/04/bcv-reporto-al-fmi-una-inflacion-274-2016/
- Freije, Samuel (2008). “Distribución y redistribución del ingreso en Venezuela”. *América Latina Hoy*, (48), 83-107. Salamanca, España.

- García González, Ángel Omar (2007). “La política económica del Estado venezolano: 1945-1970”. Revista *Mañongó*, (29), 357-370. Carabobo, Venezuela.
- Garrido, Luis Javier (31 de enero de 2005). “El camino es el socialismo, dijo Hugo Chávez en Porto Alegre”. México: *La Jornada*. Recuperado de: www.jornada.unam.mx/2005/01/31/048f1con.php
- Gómez, Jesús Augusto (28 de mayo de 2015). *Grupo Orinoco, energía y ambiente*. Recuperado de. grupoorinoco.files.wordpress.com/2015/07/potencial-hidroelc3a9ctrico-nacional-j-gc3b3mez1.pdf
- Gujarati, Dadomar N. (1999). *Econometría*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- Hernández, Igor (2 de febrero de 2017). “Why is Venezuela’s Oil Sector So Shattered?” *Natural Resource Governance Institute*. Recuperado de: resourcegovernance.org/blog/why-venezuela-oil-sector-so-shattered
- Herrera, Antonio, y Quintero, Amalia (2017). “La energía de origen marino y su uso potencial en Venezuela”. Revista *Interciencia*, VI (42), 393-399. Caracas.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 11 de septiembre de 2009). IV Encuesta Nacional de Presupuesto Familiar, 2008-2009. Recuperado de: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=105&Itemid=43.
- (2015). Pobreza. Recuperado de: www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45#
- (2017). Fuerza de trabajo. Recuperado de: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=103&Itemid=40
- (2014). Comercio exterior. Recuperado de: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=48&Itemid=33
- (2010). IV Censo Económico 2007-2008. Recuperado de: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Economia/IVCensoEconomico/pdf/InformeIVCE.pdf>
- Iñigo Carrera, Juan (2008). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

- Key, Ramón (10 de mayo de 2018). *Sobre la recuperación de PDVSA: márgenes de negociación posible*. Recuperado de: www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/ForoPDVSAramonKey.pdf
- Kornblihtt, Juan (inédito). “El creciente peso del Estado en el comercio exterior venezolano como expresión de la contracción de la renta petrolera y la agudización de la disputa por la misma”. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS).
- Kornblihtt, Juan, y Dachevsky, Fernando (2017). “Crisis y renta de la tierra petrolera en Venezuela: crítica a la teoría de la Guerra Económica”. Caracas: Universidad Central de Venezuela, *Cuadernos del CENDES*.
- Lander, Edgardo (2018). “El Estado mágico sigue ahí”. *Nueva Sociedad* (274), 30-43. Buenos Aires.
- La Patilla* (10 de enero de 2017). “¡Camino a la miseria! Desplome del 23% del PIB e inflación de 830% en 2016 (cifras preliminares BCV)”. Recuperado de: <https://www.lapatilla.com/site/2017/01/10/camino-a-la-miseria-desplome-del-23-del-pib-e-inflacion-de-830-en-2016-cifras-preliminares-bcv/>
- Lindenboim, Javier (2008). Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención. *Revista Latinoamericana de Economía*, 39 (153), 180-214. Ciudad de México.
- López, Ramón (2008). “Pobreza y distribución del ingreso en América Latina: complementariedades entre política comercial y gasto público social”. CEPAL/AECID/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.
- López Sánchez, Roberto (2014). “La economía venezolana agroexportadora del siglo XIX y comienzos del XX”. Recuperado de: robertolopezsanchez.wordpress.com/2014/02/14/la-economia-venezolana-agroexportadora-del-siglo-xix-y-comienzos-del-xx/
- Maddock, Rodney (1986). “¿Debemos tener confianza en los coeficientes de Gini?”. *Lecturas de Economía*, 139-152. Medellín.
- Martínez Rangel, Rubí, y Reyes, Ernesto (2012). “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en

- América Latina”, en *Política y Cultura* (37), 35-64. Ciudad de México.
- Mata, Miguel; Tur, Flor Isabel, y Guerra, Milagros (s.f.). “Venezuela: La educación ambiental en la educación primaria”, en *Portal de Educación Ambiental*. Recuperado de: http://www.educoas.org/Portal/bdigital/contenido/interamer/BkIACD/Interamer/Interamerhtml/Edwardshtml/Edw_Mata.htm
- Melcher, Dorothea (1992). “La industrialización de Venezuela”, en *Economía* (10), 47-72, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Méndez, F. (2008). *Ingeniería industrial*. Táchira: Feunet.
- Milanovic, Branko (2011). “La desigualdad del ingreso ha aumentado en los últimos 25 años, en lugar de disminuir como se había previsto”, en *Finanzas & Desarrollo*, 6-11. Washington: FMI.
- Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela (10 de noviembre de 2018). “Venezuela es miembro pleno del Sistema de Certificación del Proceso Kimberley, SCPK”. Recuperado de: www.minci.gob.ve/venezuela-es-miembro-pleno-del-sistema-de-certificacion-del-proceso-kimberley-scpk/
- (15 de mayo de 2018). “Venezuela desarrolla convenios de producción de cacao”. Recuperado de: www.minci.gob.ve/venezuela-desarrolla-convenios-de-produccion-de-cacao/
- Mommer, Bernard (1998). *La cuestión petrolera*. Caracas: Ediplus.
- (2003). *Petróleo global y Estado Nacional*. Caracas: Comala.
- Monjes García, Felipe (2010). “Los efectos de la gobernabilidad sobre la distribución del ingreso”, en revista *Enfoques*, VIII (13), 51-60. Santiago de Chile.
- Montero, Roberto (2013). *Test de causalidad. Documento de trabajo de economía aplicada*. Universidad de Granada.
- Neuman, William, y Torres, Patricia (6 de mayo de 2015). “Importadores malversan millones en Venezuela y hundien la economía”, en *The New York Times*. Recuperado de: www.nytimes.com/2015/05/06/universal/es/importadores-malversan-millones-en-venezuela-y-hunden-la-economia.html?_r=0
- Niebel, Benjamin W. (1995). *Ingeniería industrial, métodos, tiempos y movimientos*. México: Alfaomega.

- Notilogia* (s.f.). “Aumento de sueldo mínimo abril 2019 en Venezuela (actualizado)”. Recuperado de: <http://www.notilogia.com/2017/05/aumento-sueldo-minimo-venezuela-2016.html>.
- Observatorio de Ecología Política de Venezuela, OEPV (24 de enero de 2018). Recuperado de: www.ecopoliticavenezuela.org/georreferenciacion/
- Pasquali, Antonio (2015). *La devastación chavista. Transporte y comunicaciones*. Caracas: Publicaciones UCAB.
- Pérez Guglietta, Rodulfo (diciembre de 2017). *Aproximación a la agricultura venezolana*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Educación/Fondo Editorial IPASME. Recuperado de: www.ipasme.gob.ve/wp-content/uploads/2017/12/Aproximacion-a-la-Agricultura-compr.pdf
- Pérez Vigil, Ismael (2013). “La industrialización en Venezuela 1958-2012”, en *Política y Sociedad*, pp. 474-477. Caracas.
- Polanyi, Karl (1944). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Posso, Fausto; González, Julio; Guerra, Francisco, y Gómez, Heriberto (16 de septiembre de 2014). “Estimación del potencial de energía solar en Venezuela utilizando sistemas de información geográfica”, en *Geografía venezolana*, Vol. 55(1) 2014, 27-43. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/38968/articulo2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Revista Eólica y del Vehículo eléctrico* (2 de agosto de 2012). “El potencial de energía eólica de Venezuela asciende a 45.000 megavatios”. Recuperado de: www.evwind.com/2012/08/02/el-potencial-de-energia-eolica-de-venezuela-asciende-a-45-000-megavatios/
- (16 de febrero de 2014). “Energías renovables, eólica y energía solar, en Zulia”. Recuperado de: www.evwind.com/2014/02/16/eolica-el-zulia-es-un-paraiso-para-las-energias-renovables/
- River, Isaura J. (23 de febrero de 2014). “Economía colonial en Venezuela”. Recuperado de: <https://isaurajriver.wordpress.com/2014/02/23/economia-colonial-en-venezuela/>
- Rondón, César Miguel (1998). *País de estreno, 37 entrevistas antes de que el país nos alcance*. Caracas: Libros de El Nacional.

- Sabino, Carlos (1992). *El proceso de Investigación*. Caracas: Panapo.
- Samuelson, Paul; Koopmans, Tjalling; y Stone, Richard (24 de abril de 1954). “Report of Evaluative Committee for Econometrica”. *Econometrica*, 22(2), 141-146. Chicago.
- Sánchez, Juan Carlos (1 de noviembre de 2016). “La transición energética y su incidencia en Venezuela”. Instituto Latinoamericano de Investigación Social (ILDIS). Recuperado de: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/SanchezVersio digital.pdf>.
- (1 de marzo de 2018). “Los costos ambientales del extractivismo petrolero”. Instituto Latinoamericano de Investigación Social (ILDIS). Recuperado de: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/ForoPDVSAJuanCarlosSanchez.pdf>
- Stuart Mill, John (1874). *On Profits and Interest, Essays on some Unsettled Questions*. Londres: Cambridge Press.
- Sutherland, Manuel (2 de febrero de 2012). “Anarquía o insurrección obrera contra el capital? ¿Espontaneísmo o dirección revolucionaria?”, en *América Latina en movimiento*. Recuperado de: <https://www.alainet.org/es/active/53040>
- (21 de diciembre de 2013). “Fuga de capitales (Venezuela y A.L.), fraudes, devaluación y la estatización del comercio exterior”, en *Aporrea*. Recuperado de: www.aporrea.org/tiburon/a178809.html
- (1 de octubre de 2013). “Aumento del 894% en importación estatal, caída en las reservas y estatización del Comercio Exterior”, en *Aporrea*. Recuperado de: www.aporrea.org/actualidad/a174465.html
- (2014). *¿Qué es la Revolución Socialista?* Caracas: ALEM.
- (11 de marzo de 2015). “La enorme escasez de medicinas y la gran estafa en su importación: Farmafraude”, en *Aporrea*. Recuperado de: www.aporrea.org/contraloria/n266676.html
- (17 de febrero de 2016). “2016: La peor de las crisis económicas, causas, medidas y crónica de una ruina anunciada”, Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO_ALEM). Recuperado de: <https://alemcifo.wordpress.com/2016/02/17/2016-la-peor-de-las-crisis-economicas-causas-medidas-y-cronica-de-una-ruina-anunciada/>

- (diciembre de 2016). “Crítica a la política económica del ‘socialismo del siglo XXI’: apropiación privada de la renta petrolera, política de importaciones y fuga de capitales”, en *Estudios Latinoamericanos* (38), 39-63. Ciudad de México.
- (22 de febrero de 2017). “El desastre monetario en Venezuela, billetes de Bs. 100, inflación y una alternativa”, Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO_ALEM). Recuperado de: <https://alemcifo.wordpress.com/2017/02/22/el-desastre-monetario-en-venezuela-billetes-de-bs-100-inflacion-y-una-alternativa/>
- (abril de 2018). “La ruina del socialismo no se debe al ‘socialismo’ ni a la ‘revolución’”, en *Nueva Sociedad* (274), 142-152.
- (2018). “Venezuela sin fondo... y sin alternativas”, Nueva Sociedad. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/venezuela-sin-fondo-y-sin-alternativas/> Buenos Aires.
- Tintner, Gerhard (1968). *Methodology of Mathematical Economics and Econometrics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Trespalacios, A. (28 de septiembre de 2001). “Evolución histórica de la economía petrolera venezolana”, en *Gestiopolis*. Recuperado de: www.gestiopolis.com/evolucion-historica-de-la-economia-petrolera-venezolana/
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL, 2006). *Manual de Trabajos de grado especialización, maestría y doctorado*, pp. 10-15. Caracas: FEDUPEL.
- Vera Mondazzi, A. (12 de agosto de 2014). Recuperado de <https://andreaacvm.wordpress.com/2014/08/12/51-812-millones-le-cuestan-los-subsidios-a-venezuela/>
- Vitti, Minerva (junio de 2018). “Una mirada estructural del megaproyecto Arco Minero del Orinoco”. *Revista SIC*. Caracas.
- Zorrilla A., Santiago (1993). *Introducción a la metodología de la investigación*. México: Ediciones Cal y Arena.

SEMBLANZAS



ÁLVARO CÁLIX

Es escritor e investigador social. Doctor en Ciencias Sociales, con orientación en la gestión del desarrollo, por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente forma parte del equipo de trabajo del Proyecto Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina. Fue coordinador del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Honduras en 2004, auspiciado por el PNUD. Es miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Región en Centroamérica, elaborado por el Programa Estado de la Nación, de Costa Rica. Ha publicado diversos artículos, libros de análisis político y narraciones literarias en América Latina.



MATÍAS SEBASTIÁN KULFAS

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), Magister en Economía Política (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Es profesor e investigador en la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín. Se ha especializado en temas de desarrollo económico, financiamiento del desarrollo y entramados productivos. En el ámbito público, se desempeñó como Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (2006-2007), Director del Banco de la Nación Argentina (2008-2011) y Gerente General del Banco Central de la República Argentina (2012-2013).



SERGIO G. VILLARROEL BÖHRT

Es Ingeniero Industrial con maestrías en Economía Aplicada (Georgetown University) y Políticas Públicas (Universidad Católica Boliviana). Cuenta con un posgrado en Política Macroeconómica en Harvard University y es candidato a Ph.D. en economía en Tilburg University (Holanda). Posee 20 años de experiencia profesional en áreas de desarrollo económico y descentralización. Hasta 2016, fue el especialista en crecimiento económico de la Cooperación Canadiense en Bolivia, y entre 2003 y 2004 fue Director de Desarrollo Industrial en el Ministerio de Desarrollo Económico del mismo país. Es docente desde hace 15 años y cuenta con varias publicaciones a nivel local e internacional.



JORGE IVÁN GONZÁLEZ

Es Filósofo de la Universidad Javeriana, magister en Economía de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Su tesis doctoral fue sobre finanzas públicas. Dedicado a la docencia y la investigación, ha sido profesor de las universidades Nacional, el Externado y Andes, entre otras. Fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y dirigió el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas durante seis años.



SARA CARIA

Es docente e investigadora del Centro de Economía Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Magíster en Cooperación y Desarrollo por la Universidad de Pavia y doctora en Ciencias Sociales, con una mención en Economía de la Universidad de Salamanca por una tesis sobre cambio estructural y desarrollo en Ecuador. Tiene una importante trayectoria en proyectos de cooperación internacional y varios artículos y capítulos sobre políticas industriales, cambio estructural y economía del desarrollo. Es miembro del grupo de investigación sobre Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo.



LUIS ÁNGEL RODRÍGUEZ SALCEDO

Estudió Humanidades y Filosofía en la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya. Ha realizado investigaciones socioeconómicas y estudios de caso para el sector público y privado. Ha coordinado proyectos de desarrollo en salud pública y fortalecimiento sindical. Es coordinador de Proyectos en Perú de la Fundación Sindicalistas Solidarios – UGT de Catalunya. Se desempeña como asistente de cátedra en la Universidad San Marcos. Miembro del Comité Editorial de la *Revista Ojo Zurdo* y del equipo técnico del Programa Sindical en la Economía Informal. Ha publicado artículos sobre la situación (política y económica) nacional e internacional.



MANUEL SUTHERLAND

Economista de la Universidad Central de Venezuela con especialización en Instrumentos y técnicas de Planificación (CENDES, UCV). Magister Scientiarum en Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Experimental Politécnica (UNEXPO). Jefe de ediciones de la Editorial ALEM. Director General del Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO). Autor de *La alienación en el trabajo, la esclavitud asalariada* (2012) y *¿Qué es la revolución socialista?* (2014). Coautor de los libros *Hyperinflationsunterricht und Herausforderungen für Venezuela*, capítulo “Hiperinflación, desindustrialización y salario”, y *Transición, transformación y rupturas*, compilación de ensayos, con el capítulo “Progresismo o transición al socialismo”.



BIBLIOTECA TRANSFORMACIÓN

Este libro aborda los perfiles productivos de los países latinoamericanos desde una perspectiva social-ecológica. Pone de relieve los principales desafíos para superar la trayectoria extractivista y de dualidad económica que ha primado en la región. Es una contribución de autores latinoamericanos que aporta al debate y propuesta de políticas públicas, en una época en la que las presiones sociales y los efectos ambientales de los modelos en boga cuestionan la dirección de las políticas productivas. El libro integra los estudios de 19 países latinoamericanos y se divide en cuatro tomos: Región Andina, Cono Sur, México y el Caribe, y Centroamérica.