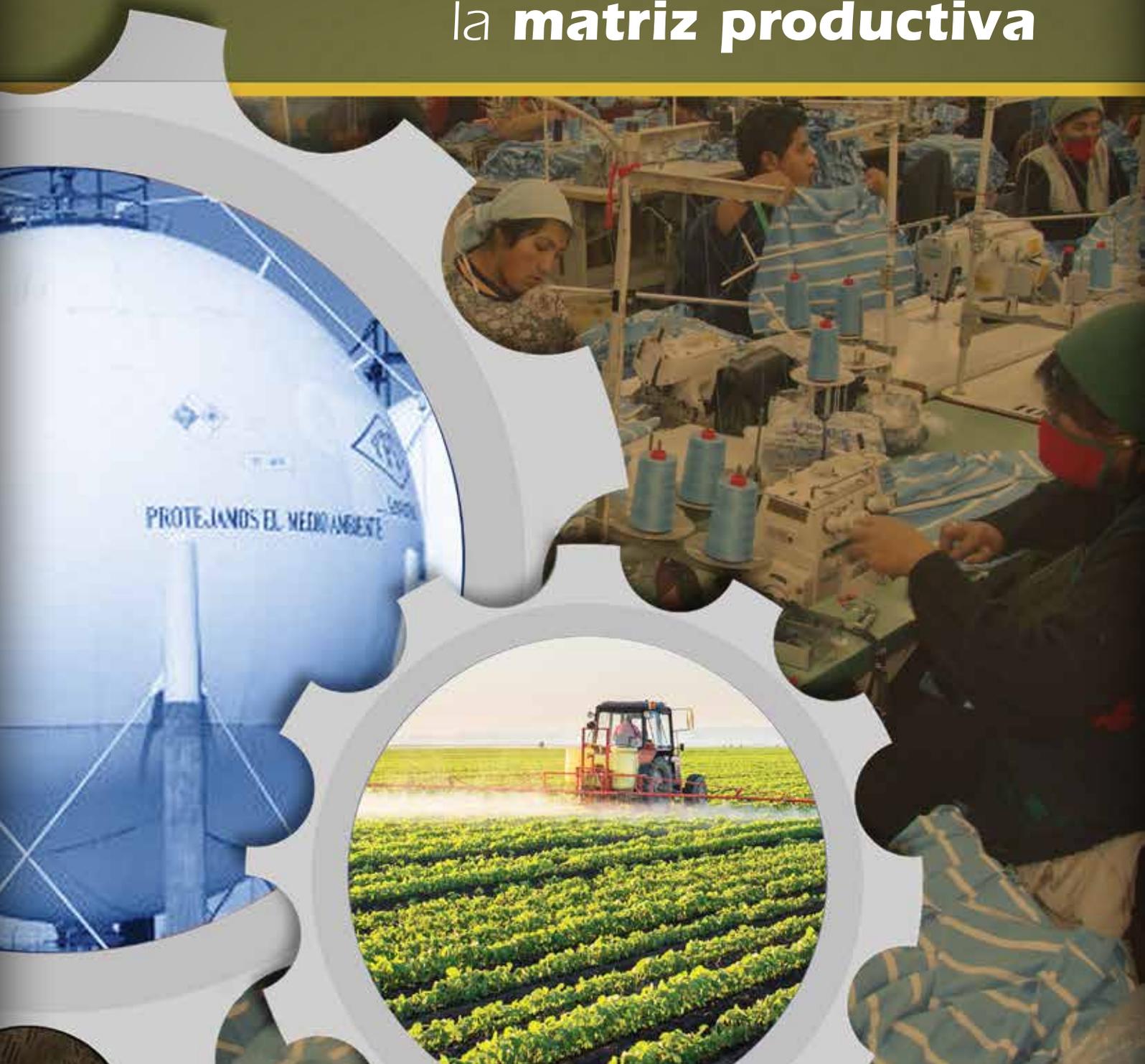


# El desafío de **diversificar** la **matriz productiva**



**CONCERTAR REGALÍAS MÍNIMAS EN LA REGIÓN**  
Andrés Arauz / Ecuador

**EL USO DEL EXCEDENTE**  
Gabriel Loza Tellería / Bolivia

**POLÍTICAS HACIA EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA**  
Fernanda Wanderley / Bolivia

**MATRIZ PRODUCTIVA EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA**  
Pablo Iturralde / Ecuador



# INTRODUCCIÓN

## DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL “HACIA UNA DIVERSIFICACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA”

Conferencia organizada por Fundación Jubileo  
Coauspiciada por la Red Latinoamericana de Deuda y Desarrollo (Latindadd)  
y el Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador – CDES Ecuador  
2017

### EXPOSITORES

#### Andrés Arauz

Ministro Coordinador de Talento y Conocimiento Humano de Ecuador  
y Director Ejecutivo del Banco del Sur

#### Gabriel Loza Tellería

Cumplió funciones como Presidente del Banco Central de Bolivia, Ministro de Planificación del  
Desarrollo y Director de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).

#### Fernanda Wanderley

Directora del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana

#### Pablo Iturralde

Director del Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador (CDES)

**D**espués de un periodo de bonanza con altos precios de las materias primas, el nuevo contexto pone aún más en evidencia la necesidad de encarar políticas de mediano y largo plazo que apunten hacia la diversificación de la matriz productiva.

América Latina registró, por varios años, un crecimiento económico alto e importantes avances en sus indicadores sociales, incluso a pesar de la crisis financiera internacional de 2008. Bolivia y Ecuador se encuentran entre los países que lograron un mayor progreso en indicadores económicos y sociales, pero, en ambos casos, la caída de los precios evidencia que para países exportadores de materias primas permanece latente el desafío de avanzar hacia un cambio en su matriz productiva.

La salida de la dependencia del extractivismo aborda una serie de aspectos, como ser la todavía alta inversión en los sectores exportadores de materias primas, la necesidad de acceso a tecnología, a nuevos mercados, mayores niveles de inversión, desarrollo y acceso al conocimiento, entre otros.

Basarse solo en indicadores macroeconómicos, sin lograr un desarrollo integral sostenible en el largo plazo, convoca a generar un espacio de reflexión e intercambio, como un tema en la agenda económica y social, más aún ante la presencia de un *bono demográfico* con una gran cantidad de

jóvenes que en las próximas décadas serán la fuerza que impulsará el desarrollo del país, para lo cual se necesita mayor generación de empleo y, acceso a bienes y servicios de calidad. Asimismo, no es racional poner en una balanza solamente los ingresos y no sopesar los efectos ambientales de la explotación de recursos naturales, cuyos impactos recaen con más peso sobre la población más vulnerable y marginada.

El impulso a sectores productivos que contribuyan a la generación de empleo, a la seguridad alimentaria, a la reducción de desigualdades, la sostenibilidad, entre otros, debe convocar a una serie de actores, desde el Estado, el sector empresarial, la micro, pequeña, mediana y gran empresa, así como a la sociedad civil.

Finalmente, hablar de diversificación de la matriz productiva, de incursionar en nuevos sectores productivos, no solo involucra a la demanda interna, también implica la demanda potencial de otros países y otras regiones. El escenario mundial plantea nuevos retos para los procesos de integración regional que, en cierto momento, fueron impulsados principalmente desde Ecuador, y que ahora parecen estar cada vez más lejanos.

Fundación Jubileo pretende contribuir al debate sobre los desafíos para Bolivia en la diversificación de la matriz productiva bajo el nuevo contexto económico nacional, regional y global, a través de una serie de espacios y encuentros de intercambio con diferentes actores.

Este documento presenta la sistematización de la Conferencia Internacional “Hacia una diversificación de la matriz productiva para Bolivia y Ecuador”, con la participación de expositores nacionales e internacionales.

# DIVERSIFICACIÓN E INTEGRACIÓN

## Aportes y recomendaciones

Las principales conclusiones y recomendaciones emitidas por los expositores reflejan un análisis desde el ámbito regional hasta el nacional, que con mayor amplitud se desarrollan en el documento:

- Aunque las estructuras de comercio de algunos países han cambiado, en promedio, América Latina depende hoy de las materias primas, tanto como hace 40 años. Bolivia es considerada como uno de los países de la región que menos ha avanzado en diversificación.
- La competencia “entre pares” en la región, en vez de fomentar la cooperación entre los países, promueve una “competitividad” en términos financieros o productivos, para ofrecer las mejores condiciones en favor del capital, justificando cualquier sacrificio, y como resultado se tiene una “carrera hacia el abismo”. Esta carrera al abismo entre los países de la región podría ser abordada desde diferentes ángulos, como ser la instalación de regalías o impuestos mínimos, salarios y estándares laborales mínimos, controles para evitar salida de capitales y realizar compras públicas regionales.
- La región de América Latina puede mostrar ciertos avances por impactos coyunturales de los precios de las materias primas, y por los términos favorables de intercambio, pero estructuralmente el comercio de la región es deficitario, que se refleja en un déficit crónico de la cuenta corriente de la balanza de pagos, atrayendo divisas a cualquier costo, aumentando la tasa de explotación de los recursos naturales, más allá de lo que podría ser técnica y socialmente sostenible, y buscando nuevamente atraer Inversión Extranjera Directa para desarrollar la economía a costo de precarizar las condiciones internas (ambiental, laboral y otras). La diversificación económica en los países de la región debe considerar, como una condición importante, la integración regional.
- El antiextractivismo no puede triunfar solamente en un país, tiene que extenderse a nivel mundial, porque se da la paradoja de que si un país rechaza la inversión en el sector extractivo, ésta igual se va al país que la fomenta. El problema no es “extractivismo” o “no extractivismo”, el problema es el uso del excedente económico; es decir, cómo se lo reinvierte a la industrialización, a la diversificación económica en sectores intensivos en mano de obra, en agricultura, turismo y en el sector social, para erradicar o disminuir la pobreza. Las alternativas al “extractivismo” no son fáciles ni claras, puesto que se limitan a postular la industrialización, pero el desafío no es industrializar por industrializar, se debe repensar en qué tipo de industrialización se requiere.
- Para un cambio en la matriz productiva es importante también la sostenibilidad fiscal, pero esa renta petrolera que en países como Bolivia y Ecuador ha sido posible recuperar está siendo disputada por diferentes élites. En Ecuador, se observó un periodo donde disminuyó la desigualdad social, pero por concentración de la riqueza. Este es un matiz sorprendente, sobre todo después del nuevo debate desarrollado por Piketty, porque presenta cambios sociales importantes, pero moderados, si se compara con las tasas de ganancias extraordinarias de ciertas élites de poder, que son las que se han beneficiado de la renta petrolera. La renta petrolera se ha transferido, en el caso de Ecuador, a una élite empresarial que, en primer lugar, es rentista, no tiene la capacidad de hacer el cambio de la matriz productiva y, además, está vinculada a mecanismos *off shore*, paraísos fiscales que sacan los recursos fuera del país.

- En un periodo de ingresos extraordinarios en el que las condiciones de vida mejoran, pero de manera moderada, se debe tener en cuenta, en primer lugar, que los proyectos de cambio de matriz productiva subestiman los problemas que se tienen con los términos de intercambio y, en segundo lugar, se está subestimando la capacidad de los grupos económicos, para que después de un periodo de “recomponerse” mediante subsidios del Estado -como es el caso de Ecuador- se vuelvan en contra de los proyectos del cambio en la matriz productiva, impulsando una economía de tipo rentista que evade y elude impuestos.
- En Ecuador se plantea que es necesario acompañar el proceso de crecimiento económico y las inversiones para el cambio de la matriz productiva con una política fiscal progresiva, es decir, una política fiscal que busca que “paguen más los que tienen más”. Pero esto es precisamente un ejemplo que ilustra la contradicción de que los países están compitiendo entre sí, y aunque Ecuador intente aplicar políticas progresivas en este caso, la presión es muy fuerte por condiciones externas.
- La visión de mediano y largo plazo es lo que marca a un país para plantearse qué puede hacer en el corto plazo. Diversificación productiva no es sinónimo de industrialización de los recursos naturales. No se debe dejar de lado a los sectores no extractivos, como turismo, industria, agricultura, etc.
- Considerando que existen dos etapas en la diversificación productiva: i) transferencia del excedente de recursos naturales para su industrialización y ii) transferencia de recursos naturales para el potenciamiento de los sectores generadores de empleo (industria, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, comercio y servicios), Bolivia se ha quedado en la primera etapa, la industrialización de los recursos naturales; destinando 71% de los recursos a hidrocarburos y minería en un periodo de altos ingresos. En alimentos, un sector no extractivo relacionado con la pequeña industria y la economía campesina, que sería con el objetivo de responder a la soberanía alimentaria, se ha gastado menos de 3% de la inversión.
- Bolivia está en la visión de diversificación productiva de los años 50 y 60, que no es la visión de la industrialización del siglo XXI, donde existe la revolución de las tecnologías de la información. Todas las experiencias exitosas de diversificación productiva están en una situación completamente diferente, las ramas de actividad económica necesarias para transformar, redimensionar, y para que tengan un mayor peso en la economía, como la industria, tecnología y servicios, son emprendimientos que no los puede hacer el Estado solo, sino con participación empresarial.
- Esta lección no solo es desde países de América Latina, sino también de Asia, donde se demuestra que el rol del Estado es muy importante, con políticas públicas de promoción de la inversión, pero no fue solo el mercado el que hizo que se diversificara la producción, es decir, no se basó en un mayor protagonismo del Estado. La lección es diferente, para tener mayor éxito, la herramienta no fue la creación de más empresas públicas *per se*, la apuesta fue por una estrategia integral de política pública articulando conocimiento, innovación y desarrollo tecnológico, junto con educación y salud.
- Bolivia necesita desarrollar una política integral y sostenida de apoyo a las cadenas de agregación de valor en los sectores no tradicionales, principalmente de producción de alimentos para el mercado nacional, más allá de la creación de empresas públicas.
- Con la actual apuesta de desarrollo, la estructura ocupacional no mejoró en Bolivia. El incremento de empleos se ha dado en sectores terciarios, como comercio, transporte y construcción, que son altamente dependientes del *boom* económico, impulsado fundamentalmente por la mejora de la demanda y los precios de las materias primas; pero es limitada la población que está cubierta por la seguridad de jubilación o de salud, que llega a menos de 30% de los trabajadores en el país. Bolivia continúa en la situación de no tener una propuesta de política integral de apoyo al sector productivo no extractivo, donde se encuentra principalmente el empleo. Precisamente, es en estos sectores no extractivos donde se encuentra el empleo, que es una de las razones para empezar a caminar hacia un modelo no extractivista.
- Cuando se habla de la diversificación productiva se da por hecho poner las ventajas como si fuera un fin en sí mismo. Lo que se está buscando es que una mayor diversificación va a permitir mejorar las condiciones laborales e incrementar el consumo interno, considerando, además, que la transformación se hará en condiciones ambientales buenas.

# Concertar regalías mínimas en la región

Andrés Arauz / *Ministro Coordinador de Talento y Conocimiento Humano de Ecuador y Director Ejecutivo del Banco del Sur*



Un aspecto que se trabaja desde el Ministerio de Talento y Conocimiento Humano de Ecuador es la prospectiva del futuro y su repercusión en la dinámica productiva, y el desarrollo económico y social.

La diversificación económica en los países de la región debe considerar, como una condición importante, la integración regional.

## DIAGNÓSTICO CRÍTICO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL ACTUAL

América Latina tiene una perspectiva errada de la integración regional, asume un paradigma clásico de libre movimiento de bienes, servicios y capital, es decir, el libre mercado, generando una competencia “entre pares”, entre sociedades, que en vez de fomentar la cooperación entre los países promueve una “competitividad” en términos financieros o productivos, para ofrecer las mejores condiciones en favor del capital, justificando cualquier sacrificio, y como resultado se tiene una “carrera hacia el abismo”, con una precarización en las condiciones laborales, ambientales, tributarias y éticas, generando finalmente una desintegración, una ruptura del tejido social y productivo entre nuestros países y al interior de los mismos, por lo que resulta necesario asumir un nuevo paradigma con un nuevo enfoque.

Como consecuencia de este enfoque, la integración de América del Sur, en términos de flujo comercial, no llega ni a 30% del comercio intrarregional, muy baja en comparación al comercio intrarregional de Asia y Europa, lo que les permite cierta sostenibilidad frente a *shocks* externos extrarregionales. Existe una ausencia de integración productiva regional, y el comercio extrarregional es crónicamente deficitario.

La región puede mostrar ciertos avances por impactos coyunturales de los precios de las materias primas, y por los términos favorables de intercambio, pero estructuralmente el comercio de la región es deficitario, que se refleja en un déficit crónico de la cuenta corriente de la balanza de pagos, atrayendo divisas a cualquier costo, aumentando la tasa de explotación de nuestros recursos naturales, más allá de lo que podría ser técnica y socialmente sostenible, y buscando nuevamente atraer Inversión Extranjera Directa para desarrollar la economía a costo de precarizar las condiciones internas (ambiental, laboral y otras).

## PROPUESTA: PACTO NEOFORDISTA A LA SUDAMERICANA

Ecuador propone un pacto neofordista, un pacto mínimo entre países que conforman América del Sur, por las similitudes existentes entre sus países en relación al resto de América Latina, como ser sus recursos naturales y la extensión continental. La propuesta del fordismo clásico es una adecuada distribución del valor entre ganancias, salarios y tributos, donde los trabajadores ganan lo suficiente para ser consumidores y estimular la producción, y el Estado recauda lo suficiente para garantizar el cumplimiento básico de derechos.

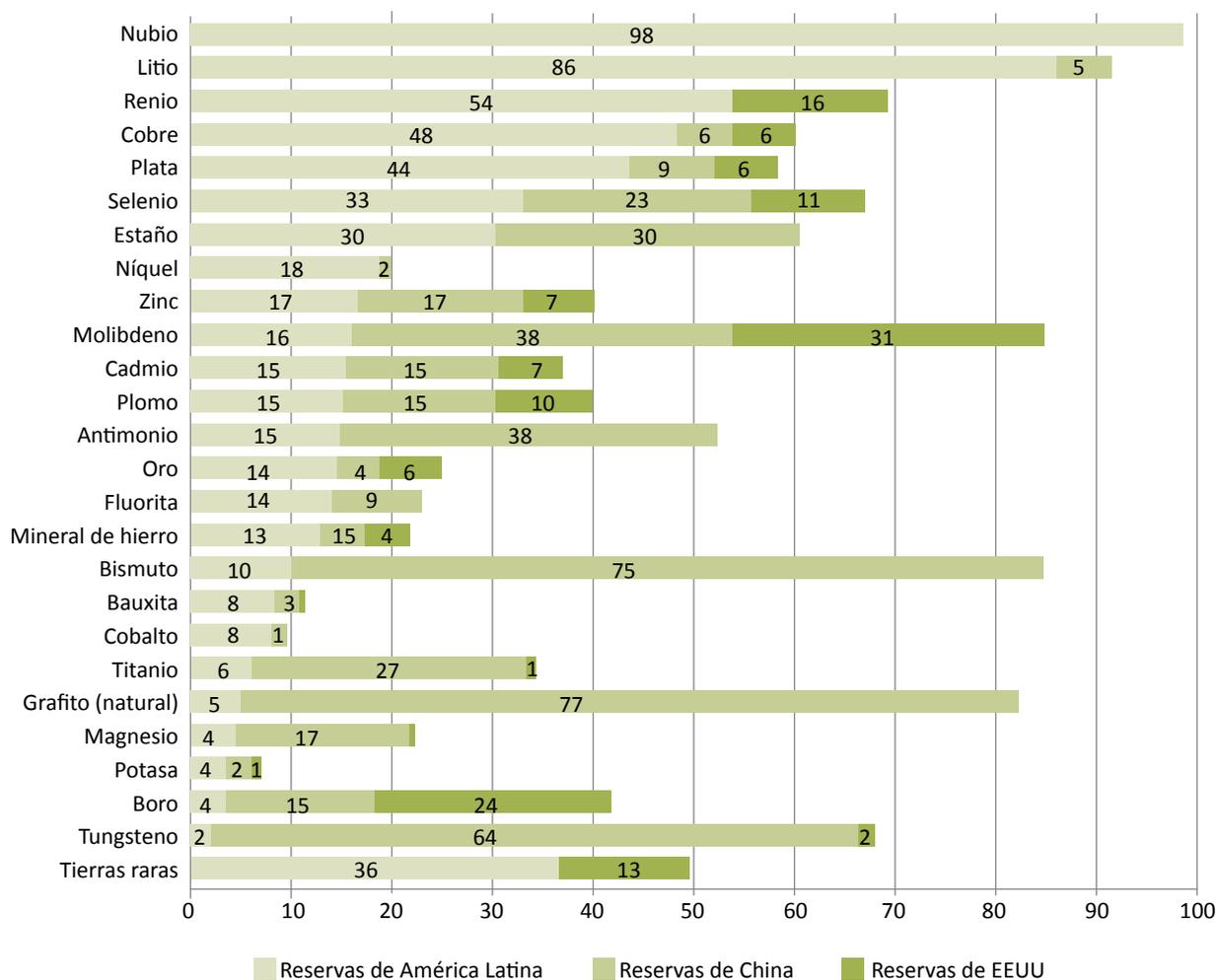
Es previsible que en las próximas dos décadas nuestra inserción mundial siga estando basada en los recursos naturales y eso implica la necesidad de una adecuada gobernanza sobre recursos naturales, para ello, en el marco de esta propuesta de pacto neofordista, se debe pactar la distribución del valor en los siguientes ámbitos:

- **Regalías mínimas**

Cuando un país cobra menores regalías que el país vecino, genera un mayor argumento de negociación al capital para la colocación de sus inversiones. **Se requiere un pacto regional de regalía mínima** por la explotación de recursos naturales para tener una mayor capacidad de negociación como región.

La participación de la región en las reservas mundiales da un poder de negociación para poder establecer precios mínimos, así como regalías. Por ejemplo, casi todo el nubio y el litio está ubicado en América Latina, pero la pregunta es ¿qué estrategia hay para fijar precios, “cartelizarnos” o asociarnos en función de esta riqueza natural? La respuesta es ninguna.

**RESERVAS MINERALES A 2009**  
Reservas de minerales estratégicos en América Latina, China y EEUU  
en relación con las reservas mundiales, 2009  
(datos expresados en porcentajes)



Fuente: USGS, 2010 citado por Bruckmann, 2012

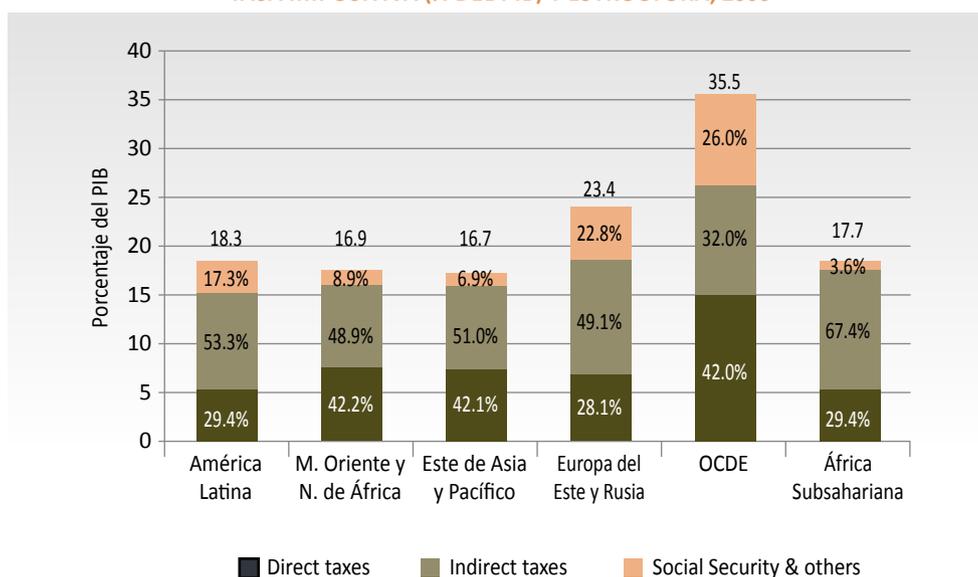
La ventaja de una regalía mínima es que puede mitigar procesos de sobreexplotación y establecer procesos sobre los cuales el capital extractivo es viable. Una vez logrados los acuerdos de regalías, el desafío es incidir en la cadena de valor y la generación de insumos productivos para la industrialización de estos productos en nuestros países, y así ejercer el poder de mercado como generadores de materias primas necesarias para tecnologías que usa la humanidad, trasladando los procesos productivos de éstos a nuestros países.

Esto no solo se aplica a los minerales, sino a bienes agrícolas. América del Sur controla también una buena parte de la producción global de soya, por tanto, los países deberían articularse para definir precios de este tipo de *commodities* y ejercer el poder de mercado.

### • Tasas impositiva efectiva mínima

Los países ricos tienen una tasa impositiva mucho más alta que América Latina, y se debe reconocer que las exenciones tributarias no sirven como incentivo para atraer inversión extranjera directa, ese argumento ni siquiera ha resultado desde la propia lógica del capital, porque existen vacíos en las legislaciones tributarias que permiten evadir o eludir la contribución impositiva (como ser los precios de transferencia, donde las empresas extranjeras son expertas en minar la base impositiva de los países para repatriar capitales sin pagar impuestos), menoscabando así la capacidad de recaudación de nuestros países.

TASA IMPOSITIVA (% DEL PIB) Y ESTRUCTURA, 2006



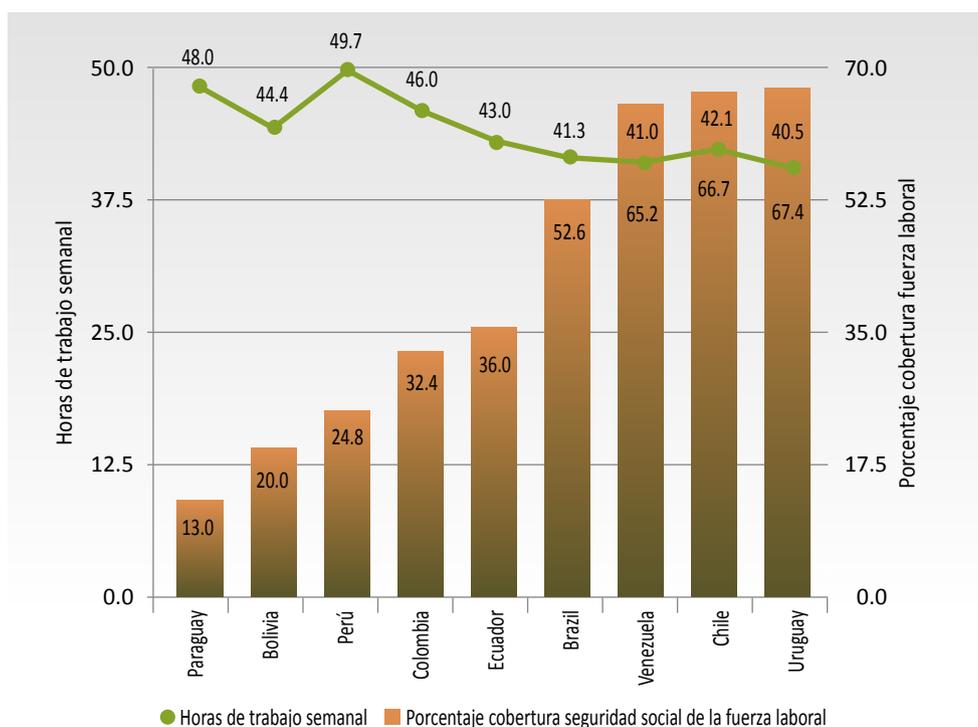
Fuente: (Government Finance Statistics (IMF), International Financial Statistics (IMF) and World Economic Outlook (IMF), citado en Gómez Sabaini and Jiménez, 2012

Se propone una base impositiva regional, una base impositiva consolidada común obligatoria, con tasas impositivas como porcentaje del PIB mínimas.

### • Salarios y estándares laborales mínimos

Las horas mínimas de trabajo varían entre países así como la cobertura de la seguridad social. Debemos llegar a acuerdos de condiciones o estándares laborales y de seguridad social mínimas, en términos de contribución y en términos de pensiones.

## HORAS DE TRABAJO SEMANALES Y COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: (ILOSTAT, 2013) y CEPAL citado en SENPLADES, 2014

La estrategia debe apuntar al establecimiento de una canasta común mínima para acordar criterios para un salario mínimo que permita a la población cubrir sus necesidades básicas, que daría lugar a acuerdos de seguridad laboral mínimos, y considerando que todos los países somos signatarios de convenios internacionales como los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), éste no debería ser un desafío muy grande. Existen experiencias de otras regiones, como por ejemplo la Directiva Europea de tiempo laboral y la Corte regional de asuntos laborales. Otro ejemplo es la implementación de salarios regionales por sectores, en el caso de materias primas.

Por otra parte, también se debería establecer criterios de inversión común de los fondos de seguridad social, todos los sistemas de pensiones de los países tienen importantes excedentes de liquidez y pueden ser un impulsor de desarrollo regional en lugar de ser manejados con criterios cortoplacistas.

### • Controles mínimos de capitales

A objeto de evitar que prime la atracción de capital especulativo, que menoscaba la capacidad de desarrollar una estrategia de largo plazo, se necesita que los países tengan gobernanza sobre los flujos de capitales y se reduzca la salida de divisas del país. Se puede establecer controles mínimos de capital, adoptar herramientas del Fondo Monetario Internacional (FMI), o establecer una nueva arquitectura regional, implementar la tasa Tobin, algo similar a la Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras (FATCA<sup>1</sup>), el uso de unidad de cuenta regional en el comercio intra-regional, como ser el peso andino o una versión regional de monedas tipo Derecho Especial de Giro (DEG), para lo cual sería muy útil la constitución de un Fondo del Sur.

<sup>1</sup> La Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras, conocida principalmente por sus siglas en inglés FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) es una Ley de Estados Unidos aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 2010 y que está vigente desde 2013. El objetivo de esta disposición es el control de la evasión fiscal por el gobierno de Estados Unidos mediante la identificación de los ciudadanos y residentes de ese país que tengan dinero o fondos depositado en instituciones financieras extranjeras.

## • Compra pública regional

El Estado en su rol de garante de una serie de derechos, requiere la contratación de bienes y servicios de carácter material, a través del trabajo de funcionarios públicos, pero también adquiriendo bienes y servicios del sistema económico, a través de la contratación pública.

En América del Sur, las compras públicas superan el 20% del PIB regional, una demanda que la realiza directamente el Estado, considerando al gobierno central y subnacionales. Este podría ser un instrumento de mucho potencial, y se han dado experiencias de compra conjunta de bienes y servicios de más de un país, con más de un 30% de ahorro, de manera que permita economías de escala y que genere ahorros fiscales al Estado. Estrategias de compras conjuntas de toda la región en el área de salud, por ejemplo, generarían ahorros muy significativos para aumentar coberturas.

En un segundo paso, puede permitir coordinación de capacidad productiva según potencialidades de cada país, para lograr el abastecimiento de los países y fomentar el comercio intraregional. El potencial es inmenso en todos los sectores: salud, educación, alimentación escolar, etc., y existen ya experiencias en Centroamérica como COMISCA (Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica).

Esta es la principal recomendación para relanzar una estrategia de diversificación de la matriz productiva, impulsado desde el Estado, orientando en qué tipo de bienes y con qué incorporación de valor agregado, con una política más proactiva de sustitución de importaciones y desarrollo de capacidades nacionales.

Además tenemos una ventaja adicional, ninguno de los países sudamericano es suscriptor del tratado de compras públicas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es decir tenemos libertad para ejercer una política agresiva de compras públicas para una transformación productiva.

## VISIÓN DEL BANCO DEL SUR ANTE UNA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

El Banco del Sur es una instancia que busca insertar nuevas lógicas en el sistema financiero internacional. Entre sus reflexiones está el hecho de que América del Sur tiene depositado en el exterior (países del norte) aproximadamente \$us 650 mil millones. Si se invirtiera parte de esta liquidez en la región, su efecto multiplicador podría financiar la transformación social y productiva de todo el continente, por ejemplo un 8%, sería equivalente a \$us 50 mil millones de recursos para alcanzar las cinco soberanías regionales: alimentaria (por ejemplo dejar de importar Trigo de Estados Unidos y Canadá), sanitaria (fármacos que son importados y hay alta dependencia de transnacionales), energética (nuestros países importan derivados por incapacidad de industrialización), de recursos naturales (ejercer el poder de mercado para que dejen de explotar nuestras materias primas sin industrialización) y del conocimiento (reducir dependencia tecnológica).

En este sentido, existen proyectos regionales como:

- Nueva matriz eléctrica sudamericana (red ferroviaria eléctrica continental, industrialización del litio y el grafeno para ingresar la nueva ola del ciclo tecnológico, interconexión eléctrica)
- Red de producción farmacéutica y de biológicos
- Red sudamericana de acueductos y silos
- Fondo de conocimiento del Sur, para financiar estudios

Entre las limitantes para la aplicabilidad de estas propuestas se encuentran los tratados bilaterales de inversión (TBI) y los tratados de libre comercio (TLC) que algunos países han firmado y que tendrían que ser renegociados y cambiados en el tiempo; y la existencia de tensiones internas, mayoritariamente ideológicas, que truncan estos procesos de integración.

## AGENDA 2035 DE ECUADOR

Ecuador se plantea una nueva matriz productiva que permita aminorar la dependencia de materias primas, con una inserción internacional que dependa de nuestro conocimiento y capacidades, para lo cual se ha planteado una agenda prospectiva al 2035, con una planificación del sistema educativo, desde la infancia hasta la universidad, orientada a una formación a profesores para nuevas generaciones.

Las Universidades emblemáticas de excelencia son:

- Universidad Nacional de Educación: con una formación de pedagogos para el siglo XIX
- Universidad de Artes: Industrias creativas donde lo simbólico ocupa un papel fundamental
- Yachay Tech: Tecnología experimental y ciudad del conocimiento
- Ikiam: Biodiversidad (estudio de la amazonia)

Todas ellas son universidades estatales, con una prospectiva orientada a la transferencia tecnológica con las 3Cs: “Copiar”, “Comprar y adaptarse a tecnologías existentes” y “Crear”.

# El tema central es el uso del excedente

**Gabriel Loza Tellería**

*Ex Presidente del Banco Central de Bolivia, Ex Ministro de Planificación del Desarrollo y Ex Director de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE).*



Los temas que plantea Ecuador, sobre la integración regional, son innovadores, sin embargo, lo más difícil sería la coordinación entre bancos centrales y ministerios de Hacienda, que según la teoría de integración, corresponde a la última etapa, aunque lo que Ecuador trata de mostrar es que hay mucho campo para armonizar.

## **EXTRACTIVISMO Y TRANSICIÓN EXTRACTIVISTA**

Existe un pensamiento dominante de la izquierda, relacionada a una crítica al extractivismo. Condena a un tipo de extracción de recursos naturales no renovables en gran volumen o alta intensidad y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas, sin procesar o con un procesamiento mínimo.

El antiextractivismo es un pensamiento casi dominante. Eduardo Gudynas (2015) presenta un excelente diagnóstico, pero, con una gran carencia propositiva, se limita solo a reflexiones finales como alternativas al desarrollo que es un aspecto de largo plazo, y como transición plantea el extractivismo sensato, para llegar a “extracciones indispensables”. En esta fase desaparecería el extractivismo como tal y propone que “los usos de recursos naturales estén enfocados en las necesidades y demandas genuinas de los latinoamericanos y no como alimentos a un mercado global de consumo”.

## **EL CASO BOLIVIANO - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2006-2010)**

El excedente económico es central: es decir, el problema no es “extractivismo” o “no extractivismo”, el problema es el uso del excedente económico, esto supone cómo se lo reinvierte en industrialización, en diversificación económica en el sector intensivo, como por ejemplo mano de obra, agricultura, turismo y, en el sector social, para erradicar o disminuir la pobreza.

En el caso de Bolivia, hay un concepto de economía plural, privada, comunitaria, pública, de cooperativa social y una presencia del Estado de dirección integral.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se planteó el tema de las 4 Bolivias: digna soberana, democrática y productiva para el Vivir Bien; es un esquema sencillo porque es parte de todo un pensamiento profundo de la otra economía, la solidaria, la economía recíproca, la economía de los regalos. Vivir bien basado en el acceso y disfrute de bienes materiales y realización afectiva, subjetiva y espiritual del individuo en sí, en armonía con la naturaleza y la comunidad.

El plan del 2006 que debería haberse respetado, que debería haberse hecho, propone lo siguiente:

**RESUMEN: PND**



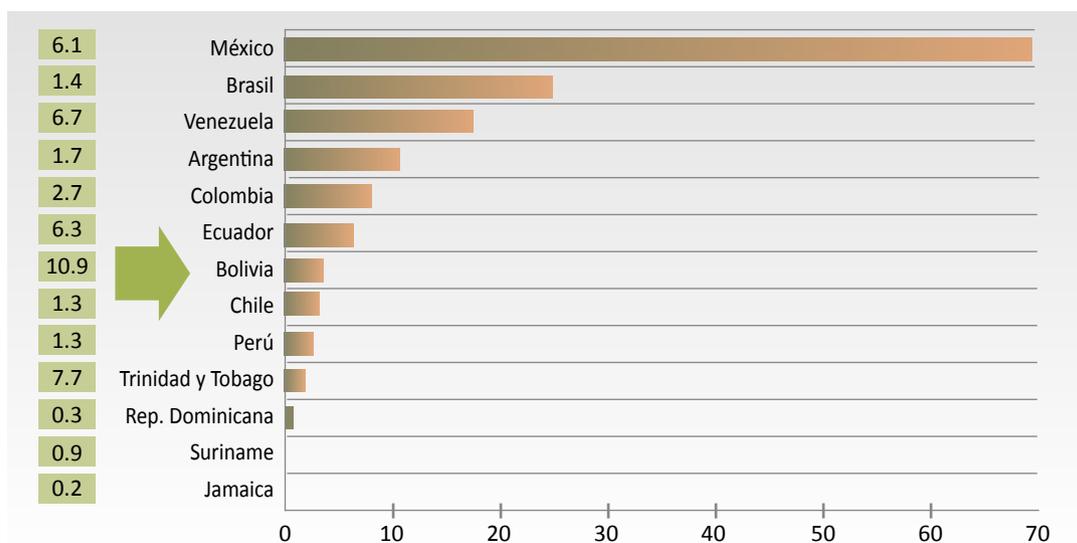
Los excedentes generados por el sector estratégico se utilizarían en el mismo sector para la industrialización y se destinarían también para otros sectores, para la diversificación de la matriz productiva, para la integración productiva. Además de la intervención del Estado por medio de empresas estatales, hay varios mecanismos de financiamiento y tecnológicos, y esa era la intención con la creación del Banco de Desarrollo Productivo (BDP). Por último, se asignarían los excedentes para lo social y comunitario, mediante las transferencias a través de bonos, como el Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy.

Lo que habría que respetar es que el Estado sea protagonista del sector estratégico y no incurriera en otros sectores, como ser la creación de fábricas de cartón, papel, cemento, etc.

**DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS POR EXPLOTACIÓN DE MATERIAS PRIMAS**

América Latina depende de los ingresos fiscales basados en la explotación de materias primas.

**GRÁFICO: INGRESOS FISCALES DESDE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES (EN PORCENTAJE DEL PIB Y MILES DE MILLONES DE DÓLARES)**



FUENTE: OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2017) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean

Bolivia presenta la más alta dependencia de los ingresos fiscales de recursos no renovables de 10,9% del PIB, en 2015, cuando el promedio en América Latina de los países exportadores de hidrocarburos era de 3,6%.

¿A qué se debe que la economía boliviana no haya podido alejarse del modelo primario-exportador, a pesar del PND?

- No se puede cambiar el modelo haciendo un alto, existe una necesidad estatal que demanda ingresos que al final son generados por la extracción de materias primas.
- Según Rodrick, uno de los promotores de la industrialización, plantea que es difícil el cambio en el mediano plazo.
- El FMI (2011) dice: “Aunque las estructuras de comercio de algunos países han cambiado, en promedio, América Latina depende hoy de las materias primas tanto como hace 40 años.”

## EXTRACTIVISMO O INDUSTRIALIZACIÓN

La discusión sobre el modelo económico en Bolivia se centraba antes entre el neoliberalismo o populismo. Después de que se demostró que hay una economía de lo posible y se puede lograr la estabilidad económica junto con una mejor redistribución del ingreso, la discusión se focaliza ahora en la crítica al extractivismo estatal.

Las alternativas al “extractivismo” no son fáciles ni claras, puesto que se limitan a postular la industrialización, mientras que algunos todavía siguen “repensando”. El desafío no es industrializar por industrializar, se debe examinar qué tipo de industrialización queremos y podemos, dada la actual división internacional del trabajo. Si nos insertáramos, por ejemplo en la industria textil desde el Estado, hoy estaríamos sufriendo los efectos de la crisis internacional y de la competencia asiática con más fuerza en relación a los que vivimos con la caída de precios de *commodities*.

Estamos insertos en la economía-mundo capitalista y no podemos decir paren que me quiero bajar. Esta economía expresa las nuevas tendencias mundiales de la producción industrial y del conocimiento que caracteriza a la nueva división internacional del trabajo.

El problema no es tanto entre el extractivismo o el industrialismo, sino en el cambio del modelo de acumulación, es decir, en la generación, uso y destino del excedente económico.

El cambio del modelo neoliberal hacia el nuevo modelo de economía plural y al nuevo paradigma del Vivir Bien es un proceso largo y difícil, puesto que los diferentes actores y sectores tienen sus propias visiones de país y propuestas de desarrollo, aparentemente contrapuestas, para lo cual se requiere consensuar estas diferentes perspectivas.

El antiextractivismo no puede triunfar solo en un país, sino tiene que extenderse a nivel mundial, porque se da la paradoja que si un país rechaza la inversión en el sector extractivo, ésta igual se va al país que la fomenta.

Por supuesto, estos elementos no invalidan el Buen Vivir como discurso, o como utopía (“ilusión movilizadora”, según Fander Falconí; “utopía realista”, según René Ramírez).

De hecho, esta nueva utopía ofrece una cierta cohesión social y una identidad colectiva a diferentes grupos étnicos y sociales. Como lo hemos visto, la idea sigue viva, no sólo para sus representantes originales en Ecuador y Bolivia, sino también para nuevos actores regionales e internacionales que están buscando alternativas viables al discurso dominante del desarrollo basado en la racionalidad económica y el ideal moderno europeo de progreso.

# POLÍTICAS HACÍA EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA EN BOLIVIA

**Fernanda Wanderley**

*Directora del Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la Universidad Católica Boliviana*



## CUESTIONAMIENTOS INICIALES

Debemos partir de una pregunta ¿Por qué la ausencia de diversificación productiva es mala?

La masa crítica de estudios e investigaciones, muestran los problemas que tienen los países que mantienen un patrón de crecimiento con alta dependencia de la explotación de recursos naturales, con bajo valor agregado, en muchos casos no renovables y además la mayoría orientados a la exportación.

Hay evidencias claras en la dimensión económica que muestran una correlación del PIB per cápita y su canasta de exportación diversificada. Las diferencias con los países que son más diversificados muestran, por ejemplo, que Alemania tiene un PIB per cápita de más de cuarenta mil dólares, en cambio el boliviano está alrededor de tres mil dólares, ésa es la brecha. Entonces, si queremos tener una capacidad de producción de mayor riqueza para distribuirla mejor, necesitamos diversificar.

Respecto a la dimensión ecológica, hay evidencia de que no se puede conciliar la conservación del medio ambiente y de la biodiversidad con un patrón extractivista de los recursos naturales no renovables.

Pero ¿por qué América Latina no ha podido salir como otras regiones? Gabriel Loza (expositor anterior) nos plantea otra pregunta fundamental ¿cuál es el margen de la política pública de la gestión? Es cierto que los países que hoy son dependientes de los recursos naturales tienen un patrón extractivista, y el análisis entonces debe abordar qué se puede hacer al respecto o si no es posible hacer algo.

Vale hacer una aclaración, pese a que América Latina es una región más dependiente que otras, hay diferencias fundamentales entre los países. Hay países de América Latina que han diversificado más que otros.

En comparación con Perú (tenemos las mismas raíces), ¿qué ha pasado los últimos cincuenta, sesenta años?, la reflexión nos muestra que hay que avanzar hacia cadenas de producción. Por ejemplo, en lo que respecta a la cadena de producción de lana en estos últimos cincuenta años, Perú mediante la innovación y el conocimiento, hoy exporta hilo de lana con acrílico. En cambio Bolivia, hoy importa estos hilos y sólo exporta lana cruda. La pregunta final es ¿por qué? nosotros no hemos podido avanzar en el proceso de innovación tecnológica, conocimiento, para poder agregar valor a un recurso natural que tenemos en abundancia.

Similar situación sucede con la producción de espárragos donde Perú ha trabajado en armar una cadena por 30 años, ya ahora se ha constituido en el primer exportador del mundo en espárragos a China.

El mensaje es que no es un problema de fatalismo, así lo demuestran las lecciones de los países que han avanzado en un proceso de diversificación, entendido como la capacidad de innovar en productos y en procesos, agregar valor y ser cada vez menos dependientes de la exportación de productos sin valor agregado.

Esta lección no sólo es de América Latina, es también de Asia, donde se demuestra que el rol del Estado es muy importante, con las políticas públicas de promoción, pero no fue sólo el mercado el que hizo que se diversificara la producción, es decir, no se basó en un mayor protagonismo del Estado, la lección es más bien otra, para tener mayor éxito la herramienta no fue la creación de más empresas públicas per se, la apuesta fue por una estrategia integral de política pública articulando conocimiento, innovación y desarrollo tecnológico junto con educación y salud.

### EL MODELO ECONÓMICO 2006-2017

Del 2006 al 2017 el modelo económico y la visión que imprimen los tomadores de decisión son fundamentales. La visión de mediano y largo plazo, como decía el Ministro de Ecuador Andrés Arauz (anterior expositor) es lo que nos va a marcar qué podemos hacer poquito a poquito. A continuación las bases del nuevo modelo de Bolivia<sup>2</sup>:

El Modelo Económico Social Comunitario Productivo	
BASES DEL NUEVO MODELO	
1. <b>Crecimiento y Desarrollo en base al aprovechamiento de los recursos naturales para beneficio de los bolivianos:</b>	Generación de mayor excedente económico. Antítesis de la teoría de la “maldición de los recursos naturales”
2. <b>Apropiación del Excedente Económico:</b>	El Estado se apropia del excedente de los sectores estratégicos.
3. <b>Modelo Redistribuidor del Ingreso:</b>	El excedente económico debe ser redistribuido especialmente entre las personas de escasos recursos. Transferencias condicionadas (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy y Renta Dignidad), inversión pública, incrementos salariales inversamente proporcionales, subvención cruzada y otros.
4. <b>Reducción de la Desigualdad Social y la Pobreza:</b>	El modelo tiene una visión social, construye una sociedad igualitaria sin pobreza. Más oportunidades y movilidad social.

Luis A. Arce Catacora – Ministro de Economía y Finanzas Públicas / Universidad de Chicago – Abril 2015

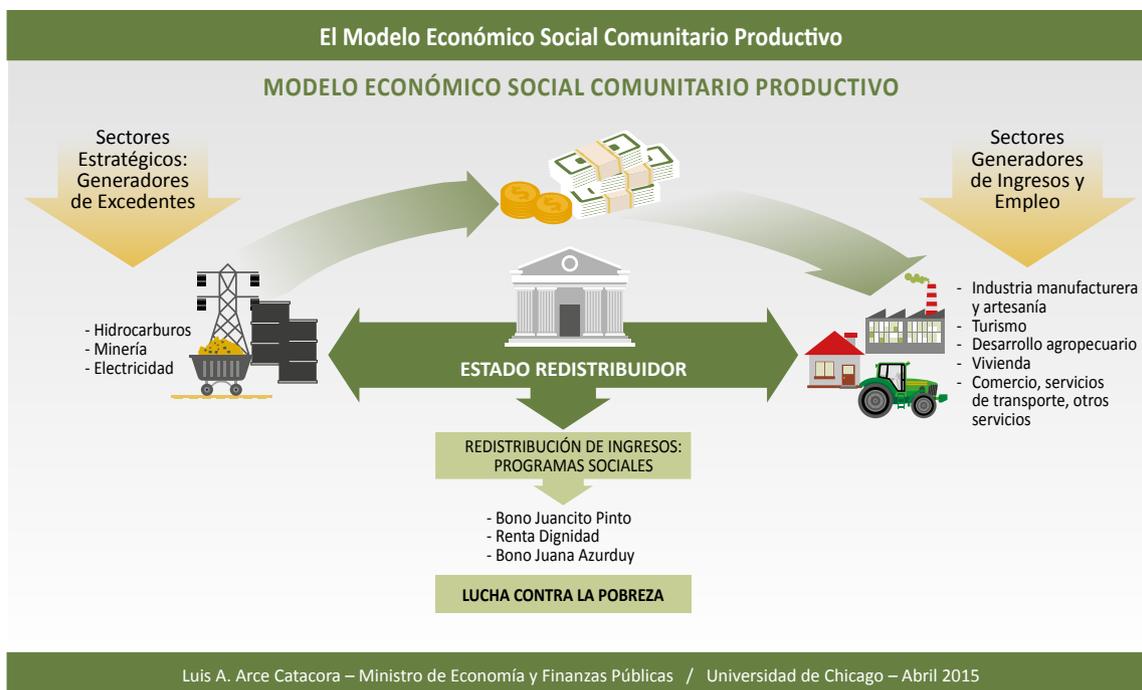
Muchas de las críticas sobre qué no se hizo y qué se pudo hacer mejor, son precisamente porque la visión no fue de mediano y largo plazo. Este modelo, que fue muy coherente, se caracterizó por:

- Modelo centrado en la profundización de los sectores extractivos
- Mayor protagonismo del Estado en la apropiación del excedente de la explotación de recursos naturales
- Distribución vía políticas sociales para la disminución de la pobreza y la desigualdad

### LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA EN EL MODELO DE DESARROLLO PRODUCTIVO

En el siguiente cuadro podemos apreciar la coherencia entre los que se propone y lo que se hizo. Primero, el Estado recupera la extracción de los recursos naturales e invierte en la propia industria. Una vez que se invierte en la propia industria, recién, en una segunda etapa, se va a efectivamente transferir esos recursos a lo que serían los sectores no extractivos.

2 Extracto de una presentación del Ministro Luis Arce Catacora realizado en la Universidad de Michigan el año 2015.



Observamos entonces que existen dos etapas en la diversificación productiva:

- 1ª Transferencia del excedente de RRNN para su industrialización.
- 2ª Transferencia de RRNN para el fortalecimiento de los sectores generadores de empleo (Industria, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, comercio y servicios).

El análisis de las políticas públicas de estas dos etapas (entre 2006 y 2017), nos lleva a la conclusión de que el país se ha quedado en la primera etapa del modelo. Entonces, es un modelo que se ha denominado industrialización de los recursos naturales.

Entonces, la primera consideración que tenemos que hacer es que diversificación productiva no es sinónimo de industrialización de los recursos naturales.

### **2006-2017: PRIMERA ETAPA- INDUSTRIALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

Los resultados macroeconómicos de la industrialización de los recursos naturales se aprecian en el siguiente cuadro, que plantea los principales proyectos de industrialización, entre los cuales están hidrocarburos, minería, alimentos, energía y otros, además de cuánto se ha gastado (en millones de dólares).

## Resultados Macroeconómicos – Industrialización de los recursos naturales

### PROYECTOS DE INDUSTRIALIZACIÓN

Sector	Nombre del Proyecto	Inversión Total (en millones de USD)
<b>Hidrocarburos</b>	Planta Separadora de Líquidos Río Grande	183
	Planta Separadora de Líquidos Gran Chaco	609
	Planta de Amoniac y Urea	863
	Planta de Propileno y Polipropileno	1.700
	Planta de Etileno y Polietileno	1.750
	Gas Natural Licuado – GNL “Gasoducto Virtual”	146
	Nuevas Unidades de Reformación Catalítica e Isomerización	205
	Industrialización del Litio y producción de Cloruro de Potasio Fases I, II y III	509
	Instalación del Horno de fundición Ausmelt	40
<b>Alimentos</b>	LACTEOSBOL (4 procesadoras de lácteos, 3 procesadoras de cítricos y una Planta liofilizadora de frutas)	18
	Planta industrial de azúcar y dericados (EASBA)	215
	Empresa Estratégica de Producción de Abonos y Fertilizantes	7
<b>Energía</b>	9 Plantas Termoeléctricas (Santa Cruz, Cbba., La Paz, Beni, Tarija)	621
	3 Plantas Hidroeléctricas (Cochabamba, La Paz)	757
	1 Parque de energía eólica y 1 Planta de energía Solar (Cochabamba, Pando)	19
	1 Planta Geotérmica en Laguna Colorada (Potosí)	260
<b>Otros</b>	Satélite Túpac Katari	302
	Sistema de Transporte por cable “Mi teleférico” La Paz y El Alto	235
	Planta Ensambladora de Equipos de Computación “Quipus”	61

Luis A. Arce Catacora – Ministro de Economía y Finanzas Públicas / Universidad de Chicago – Abril 2015

Se observa una centralización en las actividades extractivas:

- Hidrocarburos y Minería: 6015 millones USD (71%)
- Energía: 1657 millones USD (19,5%)
- Satélite y Mi teleférico: 537 millones USD (6,3%)
- Alimentos: 240 millones USD (2,8%)
- Ensambladora Computadoras: 61 millones USD (0,7%)
- Total: 8510 millones USD

Esto datos permiten hacer un cálculo rápido de proporción, donde hidrocarburos y minería se han llevado el 71 % de los recursos, en un periodo de altos ingresos, coherente con la idea de que primero hay que seguir profundizando la industria extractiva e industrializando los recursos naturales y la economía pesada.

Esa era la visión de diversificación productiva de los años 50 y 60, no es la visión de la industrialización del siglo XXI, donde existe la revolución de las tecnologías de la información. Es decir, todas las experiencias exitosas de diversificación productiva están en una situación completamente diferente.

En alimentos, un sector no extractivo relacionado con la pequeña industria y la economía campesina, que sería con el objetivo de responder a la soberanía alimentaria, según el Ministro Arce Catacora, se ha gastado menos del 3% de la inversión.

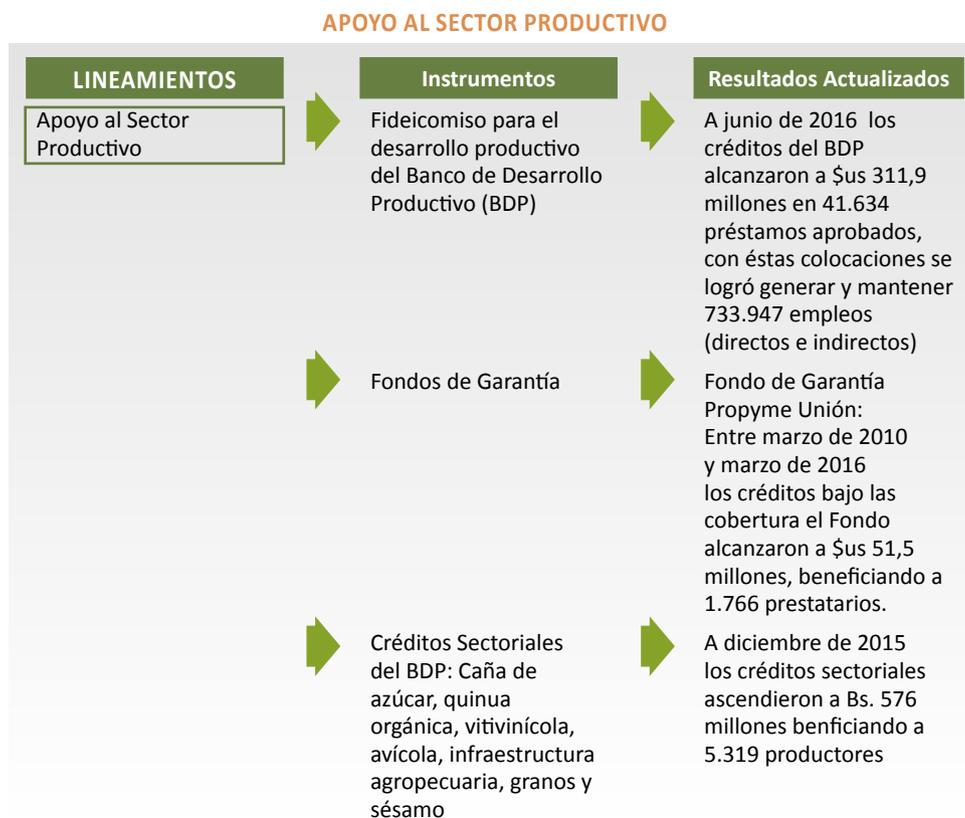
Esto nos muestra que hubo una centralización en las actividades extractivas, la primera etapa según el modelo. El problema es que no se pudo salir de esta primera etapa, seguimos en ese camino y cada vez nos volvemos más dependientes.

Un segundo aspecto es que la visión del modelo se ha implementado en un periodo excepcional de bonanza. La participación principal del Estado fue vía creación de empresas públicas y además de ello prácticamente no se ha hecho otra cosa. Eso lo demuestra el propio presupuesto y los gastos.

Por tanto, existe una participación del Estado limitada a la creación de empresas públicas, en lugar del desarrollo de una política integral y sostenida de apoyo a las cadenas de agregación de valor en los sectores no tradicionales, principalmente de producción de alimentos para el mercado nacional.

Eso es una evidencia de que efectivamente el modelo se ha centrado en una visión solo de industrialización de los recursos naturales, solo en el sector extractivo, y se ha dejado de lado a los sectores no extractivos como turismo, industria, agricultura, etc.

## POLÍTICAS DE APOYO AL SECTOR PRODUCTIVO 2006-2017



Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF)

El análisis de las políticas de apoyo al sector productivo nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

Efectivamente, en todo el periodo, al igual que ocurrió en periodos anteriores al 2006, se sigue en la situación de no tener una propuesta de política integral de apoyo al sector productivo no extractivo, donde se encuentra principalmente el empleo. Precisamente, en estos sectores no extractivos es donde se encuentra el empleo, que es una de las razones para empezar a caminar en un modelo no extractivista.

Lo que sí hubo en este periodo fueron los programas o iniciativas financieras. Pero estas políticas no estuvieron articuladas a la producción de la innovación, de la mejora de los sistemas de gestión o cambios en los marcos para la pluralidad de actores. Estas políticas articuladas son exactamente del tipo que vemos en los casos exitosos de países que salieron de esta situación hace sesenta años.

En suma, las características de este periodo fueron:

- Ausencia de una propuesta de política integral de apoyo al sector productivo no extractivo principalmente donde se concentra el empleo. (Ej: Políticas articuladas de promoción de la innovación, de mejoras de los sistemas de gestión, cambios en los marcos institucionales para la pluralidad de actores, políticas específicas para el fortalecimiento de cadenas productivas).
- Los avances más importantes se centraron en el sector financiero pero sin articulación con otras políticas sectoriales para superar los problemas de los encadenamientos productivos.
- Proyectos puntuales, no coordinados, sin continuidad y con muy bajo financiamiento.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural refleja que es débil y marginal en la estructura gubernamental y también en términos presupuestarios.

## **RESULTADOS: MAYOR DEPENDENCIA DE LOS SECTORES EXTRACTIVOS Y DEL BOOM DE PRECIOS**

El Ministerio responsable de ese tipo de políticas, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, no ha mostrado un protagonismo ni la potestad para coordinar con otros ministerios, coordinación que tampoco la ha asumido otro ministerio.

Los resultados de estos once años, al final de este periodo, muestran más dependencia y vemos que la segunda fase que nos prometía el modelo está cada vez más lejana. La idea errónea es que cuando tengamos los recursos, recién vamos a apostar en los sectores no extractivos. Esta idea tiene falencias conceptuales, por lo que mientras más apostamos, más nos quedamos atrapados en la primera fase.

El análisis de la estructura de las nuevas empresas en el país, según FUNDAEMPRESA, muestra que seguimos con empresas unipersonales, el empleo se ha concentrado en trabajos informales, pese a que aumentó el número de trabajos y el salario tiene una mejora significativa.

	Número de nuevas empresas inscritas						Estructura porcentual de las nuevas empresas					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Empresa Unipersonal	7.081	10.687	11.283	11.408	22.452	17.737	74,11	80,17	80,33	78,68	86,26	91,53
Sociedad Anónima	152	119	144	167	115	68	1,59	0,89	1,03	1,15	0,44	0,35
Sociedad Anónima Mixta	1	0	1	0	0	0	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Sociedad Colectiva	6	1	7	8	4	0	0,06	0,01	0,05	0,06	0,02	0,00
Sociedad de Responsabilidad Limitada	2.296	2.504	2.593	2.898	3.426	1.558	24,03	18,78	18,46	19,99	13,16	8,04
Sociedad en Comandita Simple	1	3	1	1	1	0	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
Sucursal de Sociedad Constituida en el Extranjero	18	16	16	17	29	15	0,19	0,12	0,11	0,12	0,11	0,08
Sociedad en Comandita por Acciones	0	0	0	0	1	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	9.555	13.330	14.045	14.499	26.028	19.378	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Datos al mes de mayo de 2013

Fuente: Fundempresa 2013

Por otra parte, la estructura ocupacional no mejoró, el incremento de empleos se ha dado en sectores terciarios, como comercio, transporte y construcción, que son altamente dependientes del boom económico, impulsado fundamentalmente por la mejora de la demanda y los precios de las materias primas.

Por lo tanto, una mejora de la distribución y de la capacidad de compra de la población es muy vulnerable a los choques internacionales de los precios de las materias primas.

Esto es lo que están viviendo dramáticamente los países en la región, como por ejemplo Brasil, donde acabó el ciclo de la bonanza y crece el nivel del desempleo. Bolivia efectivamente, junto con otros países, han mostrado mayor prudencia macroeconómica y por tanto existe mayor capacidad para enfrentar esta caída y término del ciclo.

Lo preocupante es que no hubo cambios estructurales en la calidad del empleo y no mejoró su calidad en términos de seguridad social.

- Son muy limitadas, las mejoras que ocurrieron en la población, que está cubierta por la seguridad de jubilación o de salud.
- Tenemos menos del 30 % de los trabajadores en Bolivia cubiertos con un seguro de jubilación y salud.

La pregunta es ¿cuánto más se puede sostener la mejora del número de empleos y los salarios de los trabajadores menos calificados, en el mediano y largo plazo?

Sector de Actividad	Número de empresas				Crecimiento Anual y acumulado (%)				
	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2012	20120-2008
Comercio, reparaciones de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	10.758	14.332	16.978	24.266	52,04	33,22	18,46	42,93	242,93
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	5.830	5.964	7.860	10.358	8,47	2,30	31,79	31,78	92,71
Construcción	5.850	6.950	8.435	10.060	20,69	18,80	21,37	19,26	107,55
Industria manufacturera	3.946	4.296	5.460	6.903	-4,78	8,87	27,09	26,43	66,58
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.360	5.662	5.883	6.721	30,19	5,63	3,90	14,24	63,25
Hoteles y servicios	1.562	1.665	2.121	3.342	25,36	6,59	27,39	57,57	168,22
Servicios comunales, sociales y personales	935	946	1.218	1.719	10,13	1,18	28,75	41,13	102,47
Servicios sociales y de salud	819	787	971	1.450	30,41	-3,91	23,38	49,33	130,89
Explotación de minas y canteras	704	661	841	990	8,64	-6,11	27,23	17,72	52,78
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	602	592	696	907	22,61	-1,66	17,57	30,32	84,73
Educación	584	652	745	866	14,73	11,64	14,26	16,24	70,14
Intermediación financiera	305	342	428	574	12,96	12,13	25,15	34,11	112,59
Suministro de electricidad, gas y agua	69	70	67	70	-5,48	1,45	-4,29	4,48	-4,11
Pesca	1	2	5	6	-75,00	100,00	150,00	20,00	50,00
TOTAL	37.325	42.921	51.708	68.232	23,28	14,99	20,47	31,96	125,36

## DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA EN EL SIGLO XXI VERSUS INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS NATURALES

El concepto de diversificación productiva es mucho más amplio que el de industrialización de los recursos naturales, el primero tiene una visión centrada en la minería e hidrocarburos y en la construcción de una industria de base, olvidando a todos los otros sectores que se pueden desarrollar económicamente, el segundo implica mejorar la productividad de los sectores que generan empleo y que además son amigables con el medio ambiente y son sectores que se centran en oportunidades con la biodiversidad (en este último caso ejemplo Costa Rica).

Hablar de diversificación productiva al inicio del siglo XXI, y considerando las experiencias que tuvieron éxito como aquellas que fracasaron, vemos que la transformación de la matriz productiva significa disminuir la dependencia de los sectores extractivos y, por tanto, de los precios internacionales.

Por tanto, es muy diferente a la visión vertical del valor que mantiene la dependencia de las actividades extractivas. Más bien, es precisamente construir una estrategia integral de la innovación, del desarrollo del conocimiento y del desarrollo de la diversidad de otros sectores.

Esto implica pensar cómo se va a construir una nueva inserción internacional, y ese es un proceso difícil, de mediano plazo. Pero si postergamos eso para una segunda etapa y no pensamos ahora cómo se va a dar ese cambio, nunca vamos a poder culminar el proceso.

Es importante pensar también en los desafíos que plantea de la sostenibilidad ambiental en el siglo XXI. No se puede continuar con la matriz energética de energías sucias, hay que empezar a transitar a energías limpias, compatibles con la conservación del medio ambiente.

#### DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA AL INICIO DEL SIGLO XXI

- Transformación de la matriz productiva a través de la disminución de la dependencia de los sectores extractivos y de los booms de precios internacionales
- Apuesta por la innovación de productos y procesos
- Nueva inserción internacional más allá de la oferta de materias primas
- Fortalecimiento de encadenamientos productivos no tradicionales a través de programas de política pública integrales y orientados a la asociatividad entre unidades económicas plurales y con concentración del empleo
- Transformación de la estructura ocupacional con mejoras sustantivas de la calidad del empleo
- Fortalecimiento de las actividades centradas en la biodiversidad y en la protección del medio ambiente
- Fortalecimiento de la seguridad y soberanía alimentaria
- Transformación de la matriz energética hacia energías limpias y la sostenibilidad ambiental (energía eólica y solar)

Es posible pasar a una segunda etapa, porque América Latina tiene aún una diversidad impresionante y dedicarse a actividades que pueden sustituir la exportación de recursos naturales no renovables. Pero tampoco debemos seguir en la ruta y el ritmo de deforestación al expandir la frontera de la soya y otros productos que son commodities y que son productos extractivos.

La reposición de nuestra biodiversidad es difícil y las consecuencias son impresionantes. Esto no es un tema de elección para el futuro, es lo que vivió Europa, que ahora nos mira con envidia porque ellos han destruido su biodiversidad. Nosotros podemos aprender de esas experiencias y creo que algunos países lo están haciendo mucho más rápido que otros (por ejemplo Costa Rica).

Estos son los grandes desafíos estructurales que tenemos. Esta es la historia de Bolivia, a lo largo del tiempo no hubo una apuesta por la diversificación y esta es una apuesta de política pública, y si comparamos con otros países vemos que han tenido apuestas mucho más sólidas y por eso son mucho más diversificados que nuestro país, que es considerado como uno de los países de la región que menos ha avanzado en términos de diversificación.

# MATRIZ PRODUCTIVA EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA, ECUADOR

Pablo Iturralde

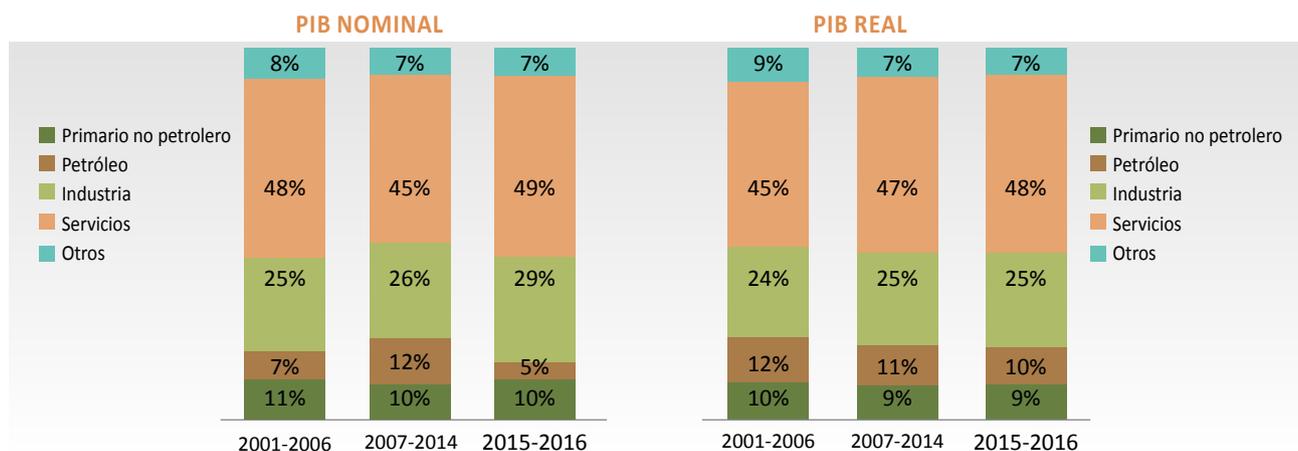
Director del Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador – CDES



No es un tema menor que un gobierno se plantee cambiar la matriz productiva y la matriz energética. Después de un período largo de debilitamiento de la planificación estatal, durante los años 80 y 90, el solo hecho de que el gobierno de Rafael Correa se haya propuesto nuevamente un plan con estrategias de diversificación productiva constituye, por sí mismo, un avance relevante. Pero esta planificación se encontró en la práctica con limitaciones propias de la correlación de fuerzas, tanto materiales como sociopolíticas.

Como se muestra en este gráfico de la estructura del PIB real, desde 2001 hasta 2016 no hubo un cambio relevante en la jerarquía que ocupan los sectores de la economía. Antes de la Revolución Ciudadana, en el período 2001-2006, y luego en el gobierno de Rafael Correa, en el período 2007-2014 y 2015-2016, se observa que en términos reales el sector primario se mantuvo alrededor de 20% del PIB, la industria 25% y 48% los servicios de bajo valor agregado.

Resultado de los cambios en los precios de las materias primas, y particularmente del petróleo, se comprueba que durante los últimos años el sector primario bajó hasta 15% del PIB, lo que provoca también un incremento de la participación relativa del sector industrial hasta alcanzar 29%. Sin embargo los cambios de los precios aunque implique una menor reprimarización del valor de la estructura del PIB, no implica necesariamente -y en el corto plazo- un cambio tanto de la estructura productiva como de la estructura laboral de la población. Ecuador, tras una década de impulsar un plan de diversificación productiva, no logró cambios orgánicos fundamentales en la forma de inserción en el mercado internacional.

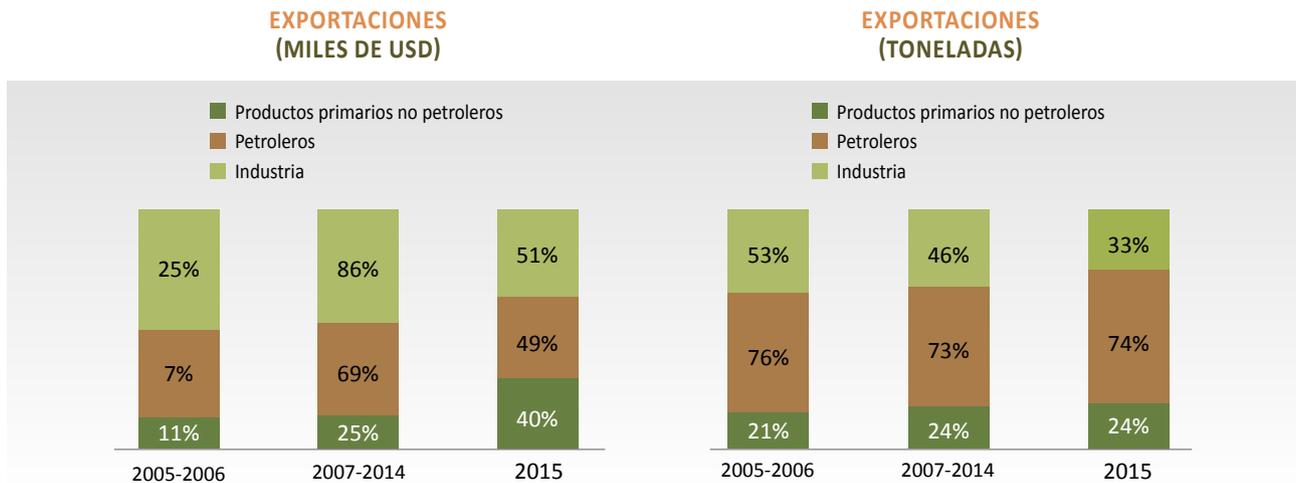


Cuando hablamos de la diversificación productiva normalmente estamos suponiendo que la modernización productiva permitirá mejorar las condiciones laborales, aumentar la productividad e incrementar el consumo interno. Además, se suele suponer que la transformación se puede realizar en condiciones ambientales adecuadas. Sin embargo, aquí nos topamos con dos problemas: en primer lugar, los recursos para inversión y promoción de nuevas inversiones provienen precisamente de las actividades extractivas, a tal punto que el gobierno ecuatoriano ha repetido en varias

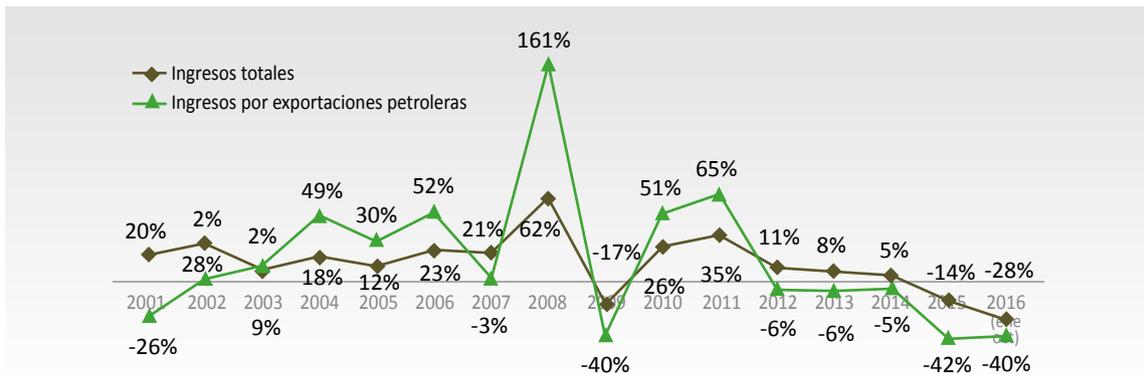
ocasiones su receta bajo la siguiente formulación: “superar el extractivismo con más extractivismo”. Por lo tanto, surge la contradicción o fatalidad que “parece” insoslayable: para industrializar es necesario, primero, profundizar el modelo primario exportador especializado en la exportación petrolera y minera.

La segunda contradicción es menos discutida, pero, en mi criterio, más problemática. La única manera de realizar nuevas inversiones es recurriendo a los grandes capitales extranjeros o nacionales que cuentan actualmente con alto control centralizado de la economía. El Estado no puede realizar solo las inversiones, entonces recurre a una clase empresarial sobre la cual deposita su confianza para impulsar procesos de modernización de la producción, generándole una serie de concesiones tributarias, legislativas, ambientales, etc. Este proceso en Ecuador ha terminado en un rol de subsidiario del Estado de grupos económicos monopólicos, que permanentemente entran en tensión con su propio patrocinador, el Estado.

Cabe preguntarse qué clase empresarial es la que se requiere y cuál fue la que se encontró. ¿En qué condiciones de distribución del excedente económico es posible sostener un acuerdo con esa clase empresarial? Aquí deriva gran parte de las limitaciones para darle un carácter diferente a la matriz productiva: de la capacidad de generar acuerdos posibilitados por cierta relación de fuerzas favorable para los poderes públicos, de tal manera que se pueda negociar con el mercado, y permitir los niveles más altos de inversión, sin que el poder económico se convierta rápidamente en poder político para imponer las reglas del juego. ¿Es posible una clase empresarial de élite –el llamado gran capital- con responsabilidad social, tributaria y ambiental?

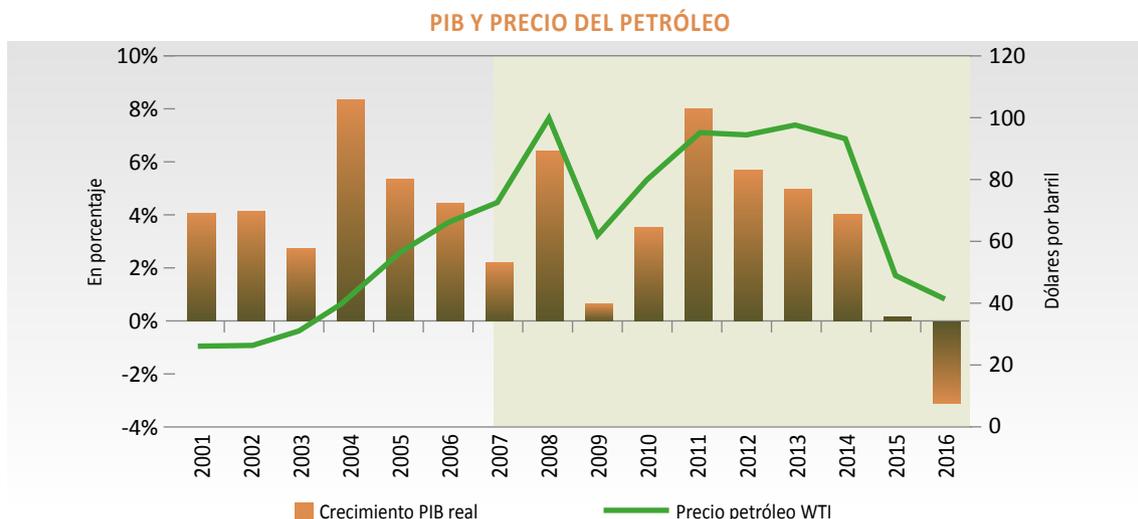


En la década de análisis (2005-2015) tampoco hubo un cambio en el patrón de exportaciones, en términos reales no se modificó. Pero en términos de la exportación en dólares se profundizó una reprimarización del valor de las divisas, más no del peso de las exportaciones reales, es decir, no un cambio real del aparato productivo que genera comercialmente las divisas para el país. Nuevamente estamos frente al hecho de aunque existe un cambio del valor, ese excedente económico derivado de ese cambio, debe distribuirse considerándose las mismas condiciones laborales y la estructura general de las relaciones laborales, las cuales no se modificaron.



### CRECIMIENTO INGRESOS SECTOR PÚBLICO (T/T-1)

Los ingresos del sector público no financiero dependen fuertemente de los ingresos petroleros. En el siguiente gráfico observamos como la curva azul, de ingresos totales, se mueven al mismo tono de la curva verde, de los ingresos fiscales por exportaciones petroleras.



Este otro gráfico muestra la relación de los precios del petróleo [curva negra] frente al crecimiento del PIB real y aquí encontramos algo curioso. La correlación del PIB y los precios del petróleo en la época de la revolución ciudadana fue 0.94. Mientras que en el periodo anterior fue 0.27. Esto es resultado del incremento de los precios del petróleo, lo que resulta en una mayor correlación con el crecimiento del PIB.

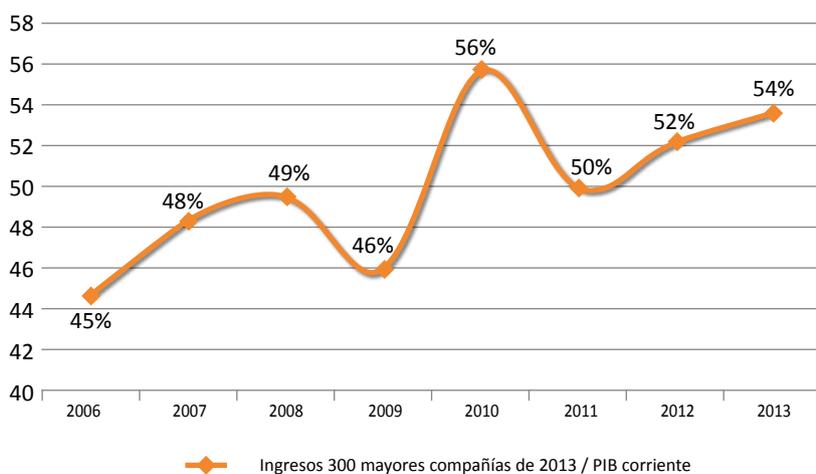
Es necesario puntualizar que en términos agregados vemos que la matriz productiva no se modifica. Pero si hacemos un análisis más detallado, por rama de actividad económica, vamos a encontrar modificaciones ligeras pero importantes, que tienen que ver con un mayor peso de las ramas de actividad económica vinculadas al mercado interno como los sectores de salud y educación, construcción y administración pública. Podemos decir que si hubo un cambio estructural productivo fue la mayor importancia que adquirió los capitales orientados a proveer el consumo interno. Todas estas ramas orientadas al mercado interno estuvieron fuertemente vinculadas al mayor incremento del gasto público, y jugaron un rol dinámico en el aporte al crecimiento económico.

Ahora, todo este gasto público fue inyectado en gran parte mediante el sistema financiero privado. Por eso la banca privada fue también uno de los sectores de mayor crecimiento y rentable durante el período de gobierno de la Revolución Ciudadana. Además, en una economía dolarizada, los responsables de la política económica se aseguraron de cumplir un acuerdo con el capital bancario, mediante el cual mantuvieron tasas de interés altas para garantizar solvencia financiera y distanciarse de cualquier posibilidad de una corrida bancaria. En dolarización, sin política monetaria soberana, es vital sostener los niveles de liquidez. Pero esto evidentemente genera problemas en los estímulos para la inversión interna. A lo que debemos sumar la devaluación general respecto al dólar. El régimen monetario extranjero es con toda seguridad la camisa de fuerza más grave de la planificación económica y la intervención de la política pública.

Finalmente, las necesidades de liquidez, las brechas de tiempo para la espera de retornos de las grandes inversiones públicas en hidroeléctricas, han implicado un creciente déficit fiscal que ha sido cubierto en primera instancia por reservas internacionales, y una vez que éstas se han disminuido lo suficiente, se ha recurrido a un acelerado endeudamiento público a tasas de interés cada vez más altas y plazos más cortos. En ese marco, cualquier inversión con intenciones de generar un efecto multiplicador requiere aumentar la deuda externa. Esta es otra de las grandes contradicciones del proceso de diversificación productiva que tiene sortear las condiciones particulares de Ecuador.

Antes de la revolución ciudadana, los grupos económicos estaban vinculados a una estructura tradicional que tenía un control sobre las principales ramas de la actividad económica, fundamentalmente vinculados al mercado externo. La agroindustria, la industria de los alimentos y ensamblaje. El sector petrolero y minero, controlado por corporaciones extranjeras. Mientras que en la última década empiezan a desarrollarse y tomar fuerza otros grupos vinculados al mercado interno, que no son grupos menores. En estos casos no siempre estamos hablando de una burguesía nacional o de una clase empresarial nacional, sino estamos hablando, en el caso de la construcción, del principal contratista del Estado Ecuatoriano, Odebrecht, encargado de la construcción de las hidroeléctricas en el país, y dentro del comercio importador tenemos a marcas de cadenas importadoras, relacionadas en algunos casos con China. Así los 100 grupos económicos más grandes han incrementado su acaparamiento sobre la economía, el año 2006 sus ingresos equivalían a 45% del PIB, esta participación se ha ido incrementando hasta que equivalen a 54% del PIB.

### 300 mayores compañías del 2013 Ingresos ÷ PIB corriente



Fuente: CDES, varios reportes – SUPERCIÓN 2006 al 2013, Boletín No. 37 – BCE 2016

En resumen, la fórmula del cambio de la matriz productiva ecuatoriana, basada en “superar la dependencia de las industrias extractivas, profundizando la obtención de renta de las propias industrias extractivas”; terminaron por ahondar el patrón de reproducción de capital primario exportador, con un eje de acumulación importante alrededor de la banca privada, y mediante una transferencia de renta extractiva a ramas de actividad económica orientadas al consumo interno, pero dependientes a las importaciones.

Tenemos un escenario en el que el crecimiento económico debe contener el consumo interno para evitar la salida de divisas. La pregunta es quién debe contraer ese consumo: ¿el Estado, los hogares, el sector productivo? Sabemos que la respuesta a esta pregunta más que técnica, dependerá de la relación de fuerzas de los poderes económicos y políticos. Lamentablemente parece que en este escenario los sectores de la población más vulnerables tienen la peor carga. Agotado un modelo de redistribución de renta, es probable que las políticas económicas, tributarias principalmente, apunten contra los hogares.

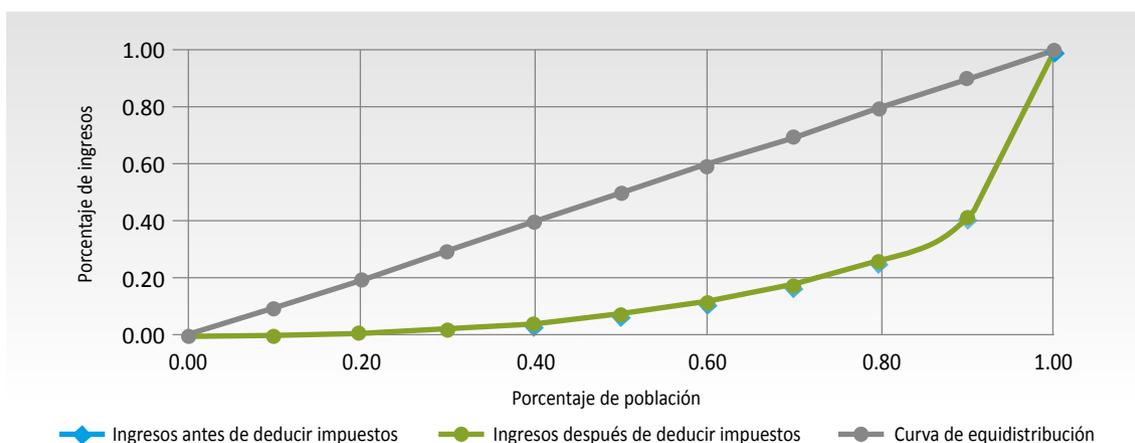
En todo este debate estamos suponiendo también que nos encontramos en un momento descendente del ciclo de los precios de las materias primas. Aunque durante el período de recuperación económica, el momento ascendente del ciclo de los precios del petróleo –para el caso de Ecuador–, fueron los grupos económicos los mayores beneficiarios del Estado subsidiario, sin desconocer los grandes avances sociales (disminución de la pobreza y la desigualdad del ingreso); en cambio ahora parece que existen altas posibilidades de retrocesos sociales, al mismo tiempo que se abren mayores tentaciones y presiones para que el Estado brinde beneficios tributarios y concesiones a los grupos económicos. Los mismos que no lograron cambiar su lógica rentista cuando tuvieron la oportunidad y el estímulo estatal para contribuir en la diversificación productiva.

Es evidente que en Ecuador ha disminuido la desigualdad social, pero es necesario complejizar esta lectura. Se ha disminuido la desigualdad de “ingresos”, pero no se ha estudiado si se ha disminuido la desigualdad de “riqueza”, es decir, la concentración de los activos en general y, particularmente, de los medios de producción. Cuando vemos cómo ha evolucionado la desigualdad en nuestros países, normalmente analizamos las cifras de los ingresos. Es decir, lo que se ha desconcentrado es la igualdad por ingreso, y esa desigualdad por ingresos normalmente tiene dificultades para registrar los ingresos obtenidos por grandes regalías, utilidades y no registra la desigualdad por riqueza que son activos productivos fundamentalmente.

Lo que estamos viendo, como también menciona la CEPAL en su último informe sobre desigualdad social (2015), tuvimos un periodo donde disminuyó la desigualdad social, pero al mismo tiempo se incrementó la concentración de la riqueza. Este es un matiz sorprendente, que ha brinda aliento en la misma dirección de los estudios desarrollado por Piketty: la concentración de la riqueza no se ha detenido, y nosotros sostenemos que incluso con políticas progresivas (o progresistas) no hemos logrado detener esta concentración de riqueza, aunque Ecuador ha tenido mejores resultados que países con gobierno de corte neoliberal, todavía tenemos mucho de que aprender sobre mejores formas de luchar contra la desigualdad social por medio de la política económica activa e institucionalmente fuerte. Todo esto es importante para el cambio de matriz productiva, porque esa renta petrolera que en países como Bolivia y Ecuador ha sido posible recuperar, una vez recuperada es disputada por diferentes élites. Estamos viendo que la renta petrolera se ha transferido a una élite empresarial que en primer lugar es rentista y que no estuvo a la altura para protagonizar el cambio de la matriz productiva. Además está vinculada a mecanismos off shore, paraísos fiscales que sacan los recursos fuera del país.

En Ecuador se plantea que es necesario acompañar el proceso de crecimiento económico y las inversiones para el cambio de la matriz productiva con una política fiscal progresiva, es decir, una política fiscal que busca que los que más tienen más paguen. Pero los resultados han sido muy limitados.

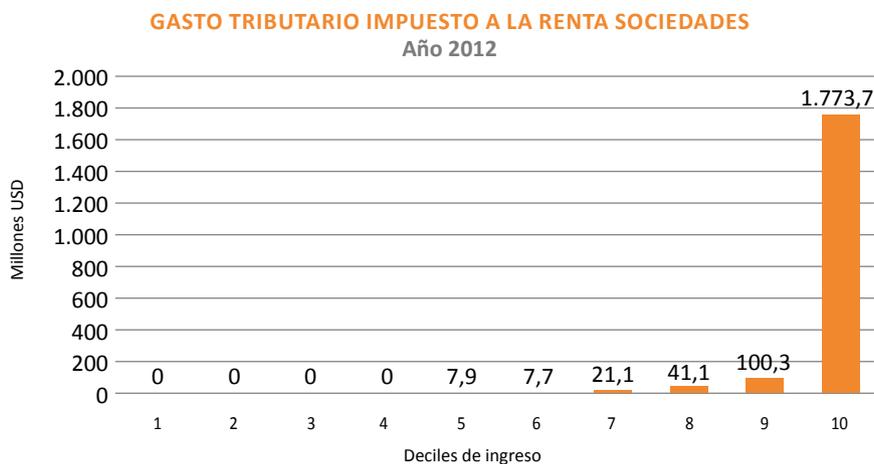
### DESIGUALDAD DE INGRESOS



Este gráfico mide la desigualdad de ingresos comparada con la desigualdad de ingresos después de que se cobró el impuesto a la renta. Mientras las curvas de distribución de ingresos se alejan más de la curva equidistante, la desigualdad es mayor. El resultado real en Ecuador, fue que después del cobro progresivo de impuesto a la renta, no mejoró la distribución de la renta. ¿Por qué sucede esto? Esto es posible gracias a los beneficios tributarios que reciben los consumidores con alto poder adquisitivo. Nuevamente, la respuesta a los límites de una buena idea, como es los impuestos progresivos, encuentran una absurda limitación por exoneraciones de impuestos excesivos.

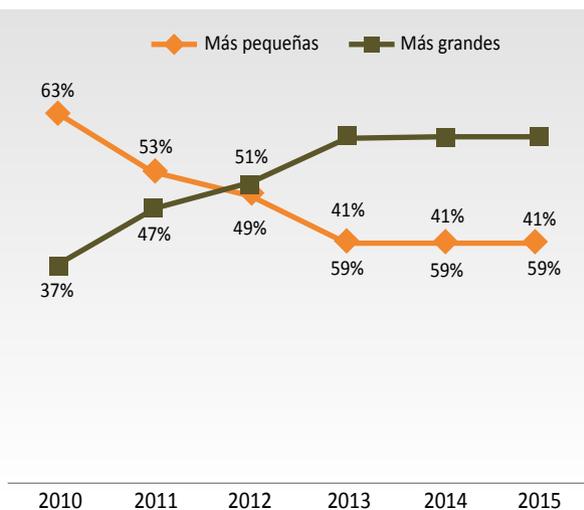
Esto se explica porque cuando las personas pagan el impuesto a la renta tienen la posibilidad de aplicar deducciones, los gastos de salud, de educación, de vestimenta. Y, ojo, lo mismo ocurre con la distribución de la renta a por empresas: antes de pagar el impuesto a la renta, pueden deducir gastos por inversiones, por extensiones tributarias, etc. Entonces, tenemos un impuesto a la renta nominal muy inferior al efectivo. En otras palabras, todas las deducciones que pueden aplicar la mitad más rica siempre son mayores a las deducciones que pueden aplicar la mitad más pobre. A tal punto que

todo el gasto tributario del Estado se concentró en el sector más rico -gasto tributario son los tributos que deja de recibir el arca pública por diferente tipos de exoneraciones fiscales-. El 90 % del gasto tributario se concentró en el percentil más rico. Lo que hace que el impuesto a la renta casi no tenga un efecto sobre la economía, como se puede observar en el siguiente gráfico del Servicio de Rentas Internas del Ecuador.

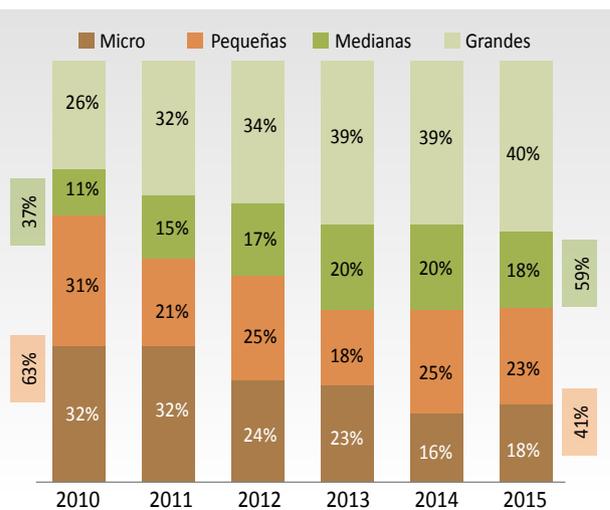


Fuente: Bases de datos del SRI

#### PARTICIPACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS POR TAMAÑO DE PROVEEDOR



#### PARTICIPACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS POR TAMAÑO DE PROVEEDOR



El instrumento de compras públicas podría ser poderoso para diversificar y desarrollar la economía. Una de las claves, por ejemplo, sería utilizar la contratación pública para estimular la economía rural o a los sectores de la economía popular y solidaria, y así permitir que se generen fuentes de empleo y permitir un mayor peso de ramas de actividad económica que estén vinculadas al mercado interno, con retención de divisas.

Pero lo que sucede en el Ecuador es que la participación de los pequeños productores, que antes era del 63% de las compras públicas, disminuyó hasta llegar al 41%, mientras la gran empresa pasó del 27% al 59%.

Otra de las claves es aumentar el gasto social en educación y salud, pero la experiencia nos muestra que no es suficiente incrementar el gasto social con una medida distributiva, es necesario además aplicar medidas de regulación que

controlen el poder del mercado. En Ecuador, por ejemplo, al mismo tiempo que se incrementó el gasto en salud, también se incrementó el poder de oligopolio en el sector, por ejemplo solamente dos farmacias (Sana Sana y Fybeca) llegaron a acaparar el 60% de todas las ventas del sector. En Ecuador se aplican políticas de universalización de la salud, que involucra un gasto importante de los recursos del Estado, y fundamentales para luchar contra la pobreza. Pero faltan mayores mediadas que regulen el mercado, y el resultado es un nivel de concentración alto.

A manera de conclusiones finales podemos decir:

- Es necesario evaluar la vulnerabilidad de la economía frente a ciclos de precios que tienen horizontes temporales considerablemente mayores (por lo menos 15 años) a los considerados por la planificación actual (4 años).
- Es necesario buscar nuevos sujetos, con capacidad de autonomía respecto a intereses extranjeros, para el cambio de la matriz productiva y energética. ¿Quién? ¿Sector Estatal-Privado-Comunitario? ¿Una combinación?
- No está en crisis la producción extractiva. Está en crisis los lentes con los cuáles leemos el problema. ¿Está en crisis el extractivismo como noción de interpretación? Es necesario regresar la mirada a las contradicciones que generan los diferentes modelos de acumulación, cuya principal disputa es por el excedente económico. Es un error pensar que el principal problema del extractivismo son las condiciones ambientales de las actividades de explotación; al contrario, hay que caracterizar las actividades extractivas en el marco de la lucha de las diferentes clases sociales por apropiarse de una parte de la renta que genera.
- Otra parte de la renta petrolera se convirtió en transferencias directas a sectores vulnerables y activos públicos, principalmente inversiones en hidroeléctricas (cambio de matriz energética).
- Al contrario de un proceso de acumulación originaria socialista, la acumulación ecuatoriana fue rentista y basada en la explotación primaria extractiva, que amplió el excedente económico inyectando en una estructura de distribución tendencialmente centralizadora y concentradora, consolidando los grupos económicos en el país.
- Prelación del problema que deberíamos adoptar: igualdad social con justicia ambiental v.s. concentración de la riqueza con depredación ambiental.



[www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)



Fundación  
**JUBILEO**