

## América Latina y su extractivismo: desafíos para un desarrollo sustentable e incluyente<sup>1</sup>

Juan Carlos Moreno-Brid\*

Alicia Puyana Mutis\*\*

Stefanie Garry\*\*\*

*Resumen.* Con excepciones, las economías de América Latina son, en gran medida, de tipo extractivista. Algunas economías de América del Sur experimentaron por un breve lapso (2003-2008) una re-primarización derivada del *boom* en la exportación de materias primas y bienes agrícolas (*commodities*), favorecida por la demanda de China y otros países asiáticos, en un contexto de escalada de precios. La crisis financiera internacional de 2009 truncó esa bonanza temporal. Cuando irrumpe la pandemia en 2020, la economía de la región estaba en inmersa una ruta de desaceleración que es de larga data. Debido al peor desempeño económica y social frente a la pandemia en el mundo en desarrollo, de nueva cuenta se advierte una década perdida en la región. La recuperación comenzó a fines de 2020 y en 2021, pero no ha tenido la fuerza suficiente para compensar las caídas en ingresos. América Latina requiere un Nuevo Contrato Social y un Nuevo Acuerdo Sustentable e Incluyente en todas las economías —extractivas o no— para insertar a la región en una nueva vía de desarrollo.

*Palabras clave:* desarrollo, extractivismo, crisis, desarrollo sustentable e incluyente, América Latina.

<sup>1</sup> El presente texto actualiza y extiende de manera sustancial una breve nota de los propios autores publicada en 2021 en LASA FORUM.

\* Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Flacso-México.

\*\*\* UNCTAD

## Latin America and its Extractivism: challenges for a sustainable and inclusive development

*Abstract.* With Some exceptions, the economies of Latin America are, in large part, extractivist. Some of the economies in South America experienced a brief period (2003–2008) of re-primarization due to the raw materials and commodities export boom, driven by the demand from China and other Asian countries, in a context of rising prices. The 2009 international financial crisis brought an end to that temporary prosperity. With the 2020 pandemic outbreak the regional economy was on a path of deceleration that was a long time in coming. Due to worsening economic and social development in the face of the pandemic in the developing world, yet another ‘lost decade’ fell upon the region. The recovery began at the end of 2020 and through 2021, but it has not shown sufficient dynamism to compensate for the fall in incomes. Latin America needs a New Social Contract and a New Sustainable and Inclusive Agreement across all its economies —extractivist or not—in order to bring the region onto a new path of development.

*Keywords:* development, extractivism, crisis, sustainable and inclusive development, Latin America.

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

Raul Prebisch, 1980

Al momento de la irrupción de la pandemia en 2020, la economía de América Latina se encontraba en una senda de desaceleración en su ritmo de crecimiento ya de larga data. Las tasas anuales medias de alza de su PIB real de 6 y 7 por ciento que marcaron los 1960 y 1970 no se volvieron a ver más que de forma esporádica en uno u otro país. Lo más parecido a un auge generalizado, pero muy breve, fue el *boom* que registró la región en parte de la primera década del siglo XXI (2003-2008). Impulsados por la demanda de China y algunas naciones más de Asia, un número importante de economías de América del Sur vieron expandirse sus niveles de actividad de manera muy sustancial favorecidas por un proceso de reprimarización y auge de sus exportaciones en un contexto de escalada de precios de materias primas y bienes agrícolas (*commodities*).

Este impulso que favoreció mucho a las economías extractivas duró poco. Se truncó radicalmente en 2009 con la crisis financiera internacional, originada en los mercados hipotecarios *subprime* de Estados Unidos, que vino a desplomar los circuitos mundiales de comercio y financiamiento, y la producción y empleo prácticamente en el nivel mundial. La recuperación global y de la región no tardó mucho en manifestarse. Para 2010, el PIB y el empleo estaban ya en pleno repunte. Empero, en lo que vino a llamarse la «Gran Moderación» o la «Nueva Normalidad», la economía y el comercio mundiales post 2009 ya no tuvieron el impulso de los años anteriores. En este proceso, en América Latina el *boom* de 2003-2008 quedó como, digamos anécdota puntual, y la región volvió a acusar su insuficiente

dinamismo, ligado a una inserción en la economía global poco favorable a su desarrollo.

En síntesis, ya antes de la pandemia, la región estaba atrapada en una senda de lento crecimiento con cada vez más dificultades en su combate contra la pobreza. La pandemia tan solo vino a evidenciar y agudizar las fallas y desigualdades lacerantes de su pauta de desarrollo. El PIB real de la región cayó casi 73 por ciento, con cierre de millones de empresas a lo largo y ancho del subcontinente lo que conllevó la destrucción de cerca de 20 millones de puestos de trabajo. Las deficiencias de larga data en las condiciones de salud y alimentación, la ausencia de sistemas adecuados de protección y seguridad social universal —en pocas palabras la falta de un Estado de Bienestar— fueron determinantes para que la pandemia se tradujera en millones de muertes en exceso, además del deterioro de los mercados laborales y ante la carencia de seguros de desempleo y de esquemas de ingresos básicos ciudadanos en la agudización mayor de la pobreza. Las desigualdades se acentuaron, de manera particularmente alarmante las ligadas a cuestiones de género.

La recuperación de la actividad que comenzó a fines de 2020 y sobre todo en 2021 no ha tenido la fuerza suficiente para compensar las caídas en ingresos. Pasarán años en que se retomen los niveles previos máximos de PIB per cápita y de incidencia de la pobreza.<sup>1</sup> Latinoamérica es la región con el peor desempeño en materia económica y social ante la pandemia en el mundo en desarrollo. Comienza a ser común la referencia a la época

<sup>1</sup> Para información confiable, basada en fuentes oficiales, del desempeño económico de la región en 2019-2021 y proyecciones de corto y mediano plazo de su desempeño, véanse Fondo Monetario Internacional (2021), «Perspectivas Económicas, Las Américas: un largo y sinuoso camino hacia la recuperación», octubre; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022), «Perspectivas Económicas», enero 12.

actual como una nueva década perdida de la región. Estimaciones recientes apuntan que el crecimiento anual medio del PIB real latinoamericano en 2014-2023 puede ser menor a 1 por ciento; resultado inferior a 1.4 por ciento que se registró en la década de 1980 (Ocampo, 2021).

Urge entonces, más allá de la coyuntura, identificar las restricciones principales que ha enfrentado y enfrenta América Latina en su infructuosa búsqueda de un desarrollo robusto y sustentable. Esa identificación es vital para el diseño de lo que debería ser una nueva agenda de políticas económicas y sociales que aseguren un avance sostenido en el desarrollo de nuestros pueblos en la nueva normalidad postpandemia o con el SARS-CoV-2, en forma endémica. Esa reflexión sirve para entender las razones de los severos impactos de la crisis del covid-19 en las poblaciones y economías latinoamericanas, y con ello crear consensos en pro de mejores políticas.

Tomando como punto de partida esta reflexión, los primeros años de la salida de la década perdida en los 1980, destaca que varios gobiernos de la región dieron un giro en su agenda de desarrollo al optar ahora por reformas de mercado —por el neoliberalismo— y rechazar la estrategia previa de industrialización dirigida por el Estado. En este empeño procedieron a tomar como instrumento prioritario del combate a la pobreza los programas de transferencias monetarias condicionadas, focalizadas a las familias e individuos de más bajos ingresos. Así, con la adopción del neoliberalismo, a la vez que se desmantelaron las políticas activas de desarrollo y fomento industrial y se abrieron drásticamente los mercados a la competencia internacional, se sustituyeron las políticas sociales de corte universal por programas focalizados de combate a la pobreza. Estas transferencias condicionadas lograron aliviar temporal y parcialmente las condiciones

de precariedad, a pesar del escaso impulso de la generación de empleos con salarios dignos.<sup>2</sup> Con todo y esta mejora, porcentajes elevados de la población en cada uno de los países de la región permaneció sumida en la precariedad, con ingresos por debajo de las líneas de subsistencia, y vastos contingentes con severas carencias en alimentación, salud, educación, vivienda y servicios básicos. La desigualdad, si bien se redujo en algunos países medida en términos del coeficiente de GINI, siguió siendo elevada y América Latina continuó como la región más desigual del mundo.

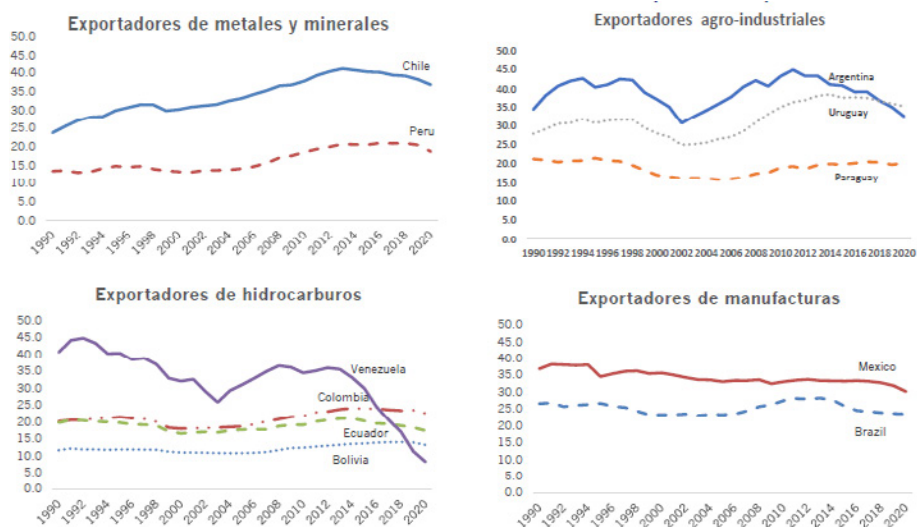
El diagnóstico previo, con algunos matices, es común para todas las economías latinoamericanas en estas largas décadas que van de los 1980 a la fecha. ¿Y qué ocurrió con las economías extractivas? No es exagerado sostener que, con contadas excepciones, las economías de la región son en buena medida de tipo extractivista; con una pauta de desarrollo basada en parte importante en la explotación de sus recursos naturales. Las excepciones, en vez de cimentar su competitividad en los recursos naturales, lo hacen en una mano de obra escasamente calificada y remunerada de manera muy castigada.

En algunas economías de la región su carácter extractivista marca su estructura exportadora. En otras, más bien ese carácter se circunscribe a industrias específicas, por ejemplo ligadas a la energía, al transporte, o a sus sistemas agropecuarios y alimentarios. Dicho eso nos parece importante señalar algunos contrastes en el desempeño de las economías de la región muy ligadas a su estructura.

<sup>2</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) lleva tiempo insistiendo en la necesidad de colocar como objetivo del desarrollo no sólo el volumen de empleo, también su calidad en lo que ha definido como empleo decente. Véase, por ejemplo, OIT, «El Programa de Empleo Decente de la OIT», consultado en <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

Como muestra la gráfica 1, desde la década de 1960 hasta 2020, entre las economías del continente solamente Perú y Chile (exportadores de minerales y metales) junto con Uruguay (exportador esencialmente agropecuario) lograron revertir un poco su rezago frente a los Estados Unidos en términos de PIB real per cápita. Las tres economías en cuestión, sin embargo, volvieron a rezagarse frente a Estados Unidos en la segunda mitad de la década pasada.

Gráfica 1. Países seleccionados de América Latina. PIB per cápita como porcentaje del de Estados Unidos, 1990-2020



Fuente: FMI WEO abril 2021. Los datos de 2020 se basan en estimados del FMI excepto para México. Otros datos estimados son los de Bolivia desde 2017, Perú desde 2018 y Uruguay desde 2015.

Las demás economías del subcontinente no tuvieron ese dinamismo. Los exportadores de hidrocarburos (Venezuela es un caso alarmante),

Colombia, Ecuador y Bolivia, en este largo lapso no registraron avance alguno en su proceso de *catch-up* con Estados Unidos. Los exportadores de manufacturas, Brasil y México, experimentaron un ligero retroceso. Cerraron este periodo con una brecha frente a Estados Unidos, en cuanto a PIB real per cápita, mayor que la registrada en su inicio. Argentina y Paraguay (exportadores agroindustriales) en este ámbito y en un contexto de agudas fluctuaciones en su actividad económica y comercial en el primer caso, no vivieron avance comparativo en este terreno. En síntesis, durante el mencionado periodo, los países exportadores de minerales y metales (Chile y Perú) y un agroexportador (Uruguay) fueron los únicos en los que se concretó cierta convergencia hacia el nivel del PIB per cápita de Estados Unidos, tan prometida como resultante de las reformas de mercado por los economistas de corte ortodoxo (véase Puyana *et al.*, 2018) (gráfica 1).

El escaso dinamismo de las economías latinoamericanas en materia de crecimiento del PIB real per cápita —y del PIB real total— está ligado a la debilidad cuasi crónica de los motores de expansión de la producción y el empleo. Entre ellos destaca el lento impulso, y en muchos casos aletargamiento, de la formación de capital fijo. Sin inversión, simplemente no hay crecimiento significativo de largo plazo.



Cuadro 1

Formación bruta de capital, países seleccionados de América Latina:

	1990-2019 (proporción del PIB real, en porcentajes)												
	1990	2000-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	18.6	18.2	19.9	21.0	21.7	22.0	22.0	21.3	20.0	18.7	18.1	18.3	18.2
Exportadores de metales y minerales													
Chile	14.4	17.5	20.2	21.6	23.6	24.9	24.8	23.1	22.6	21.9	21.0	21.1	21.8
Perú	16.6	16.0	20.9	23.5	24.3	26.3	26.2	25.1	22.5	20.7	20.5	20.6	21.0
Exportadores agroindustriales													
Argentina	13.9	13.7	14.5	16.6	18.4	17.3	17.3	16.5	16.7	16.0	17.7	17.1	14.6
Paraguay	21.3	17.3	18.6	21.3	21.0	19.3	19.2	19.6	18.7	18.3	18.4	19.1	17.8
Uruguay	16.3	15.6	17.7	19.1	19.4	22.1	22.0	21.8	19.7	19.1	15.7	15.0	15.2
Exportadores de hidrocarburos													
Bolivia	16.0	14.2	16.1	16.6	19.5	19.0	19.9	20.7	20.7	20.6	22.1	21.9	20.7
Colombia	19.2	16.9	21.5	22.0	23.1	23.0	23.7	24.8	24.8	23.6	23.7	23.4	23.7
Ecuador	18.7	21.0	23.1	24.6	26.1	27.3	28.7	28.3	26.5	24.5	25.2	25.3	24.5
Exportadores manufactureros													
Brasil	18.5	17.4	18.7	20.5	21.1	20.9	21.4	20.4	18.2	16.6	15.9	16.3	16.5
México	20.3	20.6	21.7	21.6	22.5	22.7	21.7	21.7	22.0	21.6	20.9	20.7	19.7

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de Cepal.

Como muestra el cuadro 1, la inversión en general venía perdiendo peso en el PIB de tiempo atrás, lo que conllevó una baja en su aporte al crecimiento económico de largo plazo. Desde 2015, el cociente de inversión a PIB es inferior a 20 por ciento. Se redujo más desde entonces; lejos de acercarse a 25 por ciento generalmente considerado como indispensable para cimentar una tasa de expansión persistente anual de largo plazo de

5 por ciento del PIB real. Se observan fuertes disparidades en la magnitud de los cocientes de inversión; disparidades ligadas en parte a la orientación exportadora de las economías en cuestión. Los exportadores de metales y minerales, así como los de hidrocarburos, reportan de manera casi sistemática cocientes por encima de 20 por ciento. Los agroindustriales, en contraste, registran coeficientes respectivos varios puntos menores como proporción del PIB; patrón que se observa también entre los exportadores de manufacturas hasta cierto punto, sobre todo en Brasil.

Por demás preocupante es que la pandemia pega en la inversión privada brutalmente, lo que detona en una enorme incertidumbre que deteriora las perspectivas de negocios de corto y mediano plazos; y, por lo pronto, también las de largo plazo. El freno o recorte de la inversión privada pega en la infraestructura, el acervo de capital y con ello mina el potencial de crecimiento de largo plazo. De igual modo, en tanto que la crisis del SARS-CoV-2 ha presionado las finanzas públicas e inducido recortes de la inversión pública, el deterioro de la infraestructura se agudiza.

El rezago de la región en materia de infraestructura ya era preocupante antes de la pandemia. En general, las economías —extractivas o no— de América Latina no aprovecharon el *boom* de *commodities* de 2003-2008 para impulsar un proceso mayúsculo de inversión en pro de transformar la estructura productiva a fin de revertir la reprimarización de su aparato exportador y productivo. Por el contrario, en muchas de ellas, la evolución de los términos de intercambio —en tándem con apreciaciones reales del tipo de cambio y la ausencia de una política de desarrollo productivo— empujaron más hacia la desindustrialización prematura; proceso que con la reversión de los términos de intercambio a partir de 2009 complicó más salir de la trampa de lento crecimiento y desigualdad. En cuanto a

tendencias recientes, solamente Bolivia y Colombia (exportadores de hidrocarburos) lograron mantener el peso de la inversión en el PIB desde 2015. Ecuador, si bien es la economía que mejores cifras de inversión muestra, también experimentó una caída de su cociente en casi cinco puntos porcentuales frente a su registro máximo en 2013.

Por otra parte, como muestran las gráficas anteriores, entre los 1990 y mediados de la década reciente anterior, en todas las economías aquí analizadas hay cierta elevación —no muy significativa y por ende insuficiente— del cociente de inversión. Ésta se dio con fuerza en los exportadores de metales y minerales, y los de hidrocarburos. En países exportadores de manufacturas el alza fue menos considerable.

Otro rasgo clave de las economías latinoamericanas, prepandemia —y agudizado por ésta— son las fragilidades e insuficiencias en materia fiscal. La carga tributaria efectiva es baja en casi todos los países, aunque con diferencias. Y sus impactos en lograr una distribución más equitativa del ingreso son muy limitados, de hecho, en la mayoría de los países de la región casi nulos.<sup>3</sup> El índice Gini correspondiente a la distribución en la vasta mayoría de las naciones de la región, calculado con los datos de ingresos antes y después de impuestos y transferencias es muy similar. Este desempeño del aparato tributario en materia distributiva contrasta fuertemente con la experiencia de la OCDE y otras regiones, en las que el GINI después de impuestos y transferencias es considerablemente inferior (20 o 30 por

<sup>3</sup> Las diferencias en la recaudación —como proporción del PIB— en las economías extractivas de los países dependen tanto de los montos de extracción como de los diferentes regímenes fiscales y éstos en parte de la economía política nacional y en relación con el capital extranjero en las ramas extractivas. Para un análisis a fondo de estas diferencias sugerimos consultar la publicación anual de Cepal: Panorama Fiscal de América Latina.

ciento menor) que antes de estas operaciones.<sup>4</sup> Esa debilidad estructural con raíces profundas en su economía política, se manifiesta en la incapacidad generalizada de aplicar políticas macroeconómicas contracíclicas en tanto que para buena parte de los gobiernos, sus ingresos están en parte importante ligados a la evolución del comercio exterior y no de la actividad interna.

Asimismo, tal debilidad fiscal mina el desarrollo de largo plazo en la medida en que la inversión pública se convierte en la variable de ajuste, de recorte, en épocas de presiones fiscales. Si a ello se agrega la ausencia de sistemas nacionales de diseño, aprobación, monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión del sector público, la necesidad de una reforma fiscal lleva tiempo siendo un pendiente perentorio.

En efecto, como señalamos, dicha fragilidad fiscal tiene una vuelta de tuerca adicional en las economías extractivas porque los recursos naturales y minerales son, si no la más importante, una fuente mayúscula de ingresos del sector público. Tal dependencia del sector externo en materia fiscal vuelve a estas economías sumamente vulnerables a choques adversos externos, en particular a las fluctuaciones de precios de *commodities* en los mercados mundiales y en los flujos de exportaciones.

Como muestra el cuadro 2, las trayectorias de los términos de intercambio pueden ser muy diferentes para las economías de la región, dependiendo de su especialización exportadora.

<sup>4</sup> Datos recientes se encuentran en los documentos conjuntos de la OCDE y de la Cepal acerca del desempeño y las perspectivas económicas de América Latina; así como, en particular en las series de Cepal sobre Igualdad y Desarrollo, sobre Panorama Fiscal de la Región. Véase <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>; y <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

Cuadro 2

Países seleccionados de América Latina.

Términos de intercambio, 1990-2019 (2010 = 100.0)

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

Fuente: elaboración propia de los autores con base en datos de la Cepal.

De acuerdo a cifras de la Cepal con base en datos oficiales, a mediados de la década anterior (*circa* 2015) la proporción de los ingresos fiscales provenientes directamente de la explotación de recursos naturales en las economías extractivas, y las otras iba de un máximo de 14.2 por ciento del PIB en Bolivia, 12 por ciento Venezuela y Ecuador, seguidas de México con 8 por ciento, Colombia con 5.1 por ciento, y ya bastante menor por Perú, Brasil y Chile con registros entre 2 y 3 por ciento y Argentina con 1.8 por ciento.<sup>5</sup>

El SARS-CoV-2 ha puesto dramáticamente el reto vital —en el sentido estricto de esta palabra— a la región y al mundo de reorientar a la brevedad su agenda de desarrollo de corto y largo plazo. La región deberá, además de atender la emergencia económica y social que aún está por demás presente

<sup>5</sup> Para información reciente véase CepalStat, consulta en línea.

con las sucesivas olas de contagio y aparición de nuevas cepas, redefinir los objetivos prioritarios de su agenda desarrollo, rediseñar su instrumental de políticas públicas para conseguirlos, y crear los consensos políticos para ello. Tomando como referencia Cepal, compartimos su reflexión al respecto; reflexión que es válida para todas las economías de la región —independientemente de su orientación extractivista o no. Esta reflexión cubre tres grandes dimensiones: *a)* la económica, *b)* la social y *c)* la ambiental.

En lo económico, a América Latina —y quizá más a sus economías extractivistas— le urge incrementar sustancialmente la inversión privada y pública; tanto en maquinaria y equipo de innovación como en infraestructura de punta acorde con las nuevas tecnologías y telecomunicación, e inteligencia artificial. Esta inversión es requisito indispensable para transformar su estructura económica a fin de densificar sus encadenamientos productivos —a la Hirschman, hacia atrás y hacia adelante y con ello elevar el multiplicador «keynesiano» de las exportaciones en materia de valor agregado interno y empleo decente. Este repunte de la formación de capital fijo debe impulsarse en el marco de un nuevo pacto para el desarrollo. Y todo ello en combinación con una política industrial activa, que disminuya la elasticidad ingreso de las importaciones y aumente la de las exportaciones, para remover o cuando menos aliviar la restricción de balanza de pagos sobre el crecimiento económico de largo plazo de América Latina.

Sólo así, se logrará que el dinamismo exportador sea cimiento de una oleada sustancial de inversión de capital fijo para transformar y modernizar la estructura industrial, la matriz productiva de la región y su inserción en los mercados internacionales y cadenas globales de valor. Es crucial que la inversión se oriente a modificar el núcleo de las ventajas competitivas de la región en los mercados globales, alejándose de su base: mano de obra escasamente

calificada, bajos costos laborales, negligencia (por no decir destrucción) en la gestión responsable de los recursos naturales para gravitar firme y persistentemente a la innovación, valor agregado, empleo digno en un contexto de sustentabilidad ambiental. Esto se liga con la segunda dimensión, la social.

Dada la vasta pobreza y precarización laboral, la región necesita acelerar el crecimiento en actividades productivas con rendimientos crecientes a escala y creciente aprovechamiento de mano de obra calificada. En una llamada especial a las economías extractivas, la manufactura debe convertirse en motor robusto de expansión económica y generación de empleo.

Es necesario hacer frente a la ausencia de un sistema de protección social universal incluyendo garantizar acceso al agua y sanidad; fallas e injusticias de nuestra pauta de desarrollo excluyente y desigual. Atender este reto pasa sin excusa alguna por realizar una reforma fiscal profunda que ensanche los ingresos públicos, disminuya su dependencia de recursos naturales y potencie su impacto a reducir la desigualdad y dar margen a la aplicación de políticas fiscales contracíclicas. Esta reforma, también ligada a la dimensión económica ya analizada, debe garantizar recursos para la ampliación y modernización de la infraestructura en una conducción del gasto público correspondiente con eficiencia, transparencia, probidad y rendición de cuentas. Desde nuestro punto de vista, un instrumento legítimo y poderoso para ello es contar con un Consejo Fiscal dependiente del Legislativo, muy en la línea del *Congressional Budget Office* de Estados Unidos.

La tercera dimensión es la ambiental. En las condiciones de urgencia climática de 2021, si la región busca cumplir sus compromisos internacionales y con generaciones futuras, debe dedicar recursos reales, financieros y capital político, todo lo que sea necesario para rediseñar su pauta de desarrollo y hacerla compatible con una baja mayúscula de su huella de

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

Las tres dimensiones son interdependientes: o se avanza en cada una de ellas o no se avanza en ninguna. Descuidar lo ambiental no es opción. Seguir sin atender la desigualdad y la pobreza en aras de un futuro efecto de *trickle down*, de derrama automática a los pobres de los beneficios del crecimiento, es quimera temeraria que arriesga incendiar la pradera de la estabilidad política y social. Predicar el cero-crecimiento, *De-growth*, es irresponsable en una región que carece de una red aunque sea mínima de protección social, en la que abundan los empleos precarios, informales de baja productividad con precarias remuneraciones, así como la pobreza y la vulnerabilidad social afectan a vastos contingentes de la población.

En contigua tesis, de las reflexiones anteriores, la pandemia trajo evidencia contundente de que las agendas tradicionales de primero crecer, luego distribuir y después cuidar el ambiente son criminalmente irresponsables e ineficientes. Conciliar las tres dimensiones en una nueva agenda se pone más cuesta arriba para las economías extractivas, pues su



motor tradicional (y en muchas ocasiones el único) presenta fuertes externalidades negativas en lo ambiental. Asimismo, sus multiplicadores de empleo y producto son más bajos por los débiles encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de sus industrias extractivas y mineras. En gran medida su giro hacia un desarrollo distinto depende de la economía política, de la fuerza de la hacienda pública para captar las rentas extraordinarias de *booms* de *commodities*, y redistribuirlas para cimentar una nueva pauta de desarrollo no extractivista; nada fácil políticamente.

La política macro precisa revisarse a fondo. Los instrumentos monetarios y fiscales deben estar coordinados para impulsar el desarrollo incluyente y sustentable, a la vez que mantener una inflación estable, y unas finanzas y endeudamiento públicos en trayectoria sostenible. De modo complementario, la macro debe apuntar, en línea similar a la orientación de la FED, a que el empleo y la actividad productiva no estén alejados de sus niveles de pleno uso.

En este proceso, la salud de las finanzas públicas debe conmensurarse desde una perspectiva holística y no sólo contable ceñida al resultado del balance fiscal. Por ello, entendemos una perspectiva que priorice valorar cómo fortalecer y usar mejor los ingresos, gastos y financiamiento del sector público para construir una economía en elevado y persistente crecimiento, comprometida con la igualdad y la sustentabilidad ambiental en un marco de sustentabilidad de las finanzas gubernamentales.

Más allá de la pandemia, poner en marcha esta agenda es un desafío político nacional y regional. Sin duda, resolver la complejidad técnica de las políticas públicas requeridas con el objeto de impulsarla y garantizarla es fundamental; sin embargo, el reto crucial es la reconfiguración de un Nuevo Contrato Social comprometido con esa nueva agenda de desarrollo robusto,

incluyente y sustentable. Sin ese contrato social no hay forma de construir, ya no se piense aplicar, la nueva agenda de desarrollo postpandemia que tanto urge. El futuro estaría condenado a repetir el fracaso del pasado.

La tarea política es ardua. Vencer las inercias, resistencias y trabas enraizadas en la economía política es quizá más difícil todavía en las economías extractivas. Su entramado de poder económico y político en torno al cómo y al quién se apropia de la renta y en qué medida se distribuye para remover o no las barreras al desarrollo puede ser motivo de violento conflicto. En ellas en particular, la disputa puede desembocar en una fractura económica, social y política épicas. En situaciones de crisis fiscal y de balanza de pagos, la disputa por la nación bien puede desembocar en enfrentamientos en torno a ¿qué grupos pagan qué costos?, ¿cuándo y cómo?

En época de bonanzas la discusión puede quizá ser más proclive al acuerdo en tanto que la mejora de los más no tiene que ser a costa de una baja en el ingreso, patrimonio o riqueza de los menos. Conlleva una distribución más equitativa de los aumentos de los ingresos nacionales. Es decir, a priori —en teoría, pero quizá no en la práctica como demuestran varias experiencias en el Cono Sur— resulta concebible negociar una distribución más equitativa del mayor excedente generado, por decirlo de un modo, una mejora en los términos de intercambio. En este empeño, con un pacto político *ad-hoc*, las preguntas a responder son diversas: ¿se nacionaliza la fuente de origen del excedente extractivista, se gravan más las utilidades privadas, se expropia la renta total o parcialmente?; ¿cómo capturar las rentas sin desincentivar las exportaciones ni la inversión?; ¿cuál es el pacto político que, por una parte, aliente la inversión y la producción sustentable y, por otra, incremente el ingreso fiscal?; ¿qué destino económico o social se dará a los ingresos fiscales así colectados de la bonanza?

Atender los retos identificados requiere corregir las dinámicas inerciales en lo económico, en lo social. Los pesos y contrapesos de poder político y económico deben reconocer e internalizar que la vieja senda de desarrollo no da más; que la desigualdad, la precariedad laboral y la gestión irresponsable de los recursos naturales no da más; que el desarrollo pospandemia debe ser incluyente y ambientalmente sustentable o no será desarrollo alguno.

A fin de salir del atasco, como no nos cansamos en repetir, América Latina requiere un nuevo contrato social para enfrentar los grandes desafíos de larga data y de cuño reciente evidenciados por la pandemia. La crisis financiera internacional de 2009 dio lugar a la iniciativa del *Global Green New Deal* como acuerdo mundial por el desarrollo sustentable. Ese acuerdo entonces parecía inminente, pero no se materializó en iniciativas operativas. Ojalá y la crisis desencadenada por la pandemia de covid-19 sienta las bases y la convicción política *urbi et orbi* en pro de un Nuevo Acuerdo Sustentable e Incluyente en todas las economías —extractivas o no— comprometido a realizar lo necesario para insertar a la región en una nueva vía de desarrollo auténtico (para una alternativa sólida reciente véase UNCTAD, 2019; y la gama de propuesta del grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM).

## Referencias

- Ocampo, J.A. (2021), «Latin America's New Lost Decade», Project Syndicate, diciembre 20.
- UNCTAD (2019). *Towards a global green new deal*. Recuperado de <https://unctad.org/es/node/2118>