

# Materias primas y reformas fiscales

## Una propuesta para el desarrollo sustentable

*Hans-Jürgen Burchardt*

■ Doi: 10.54871/ca24pt93

### **Introducción**

La pandemia de COVID-19 ha provocado un retroceso de varias décadas en Latinoamérica. Tanto para asegurar la estabilidad política y económica como para garantizar el equilibrio social, es preciso movilizar recursos de manera considerable. Ello se logra exclusivamente con esfuerzos para todas y todos, también para los diez por ciento más rico de la región, que pudo mantener – y, en algunos casos, incluso aumentar – su fortuna durante la pandemia. Reformas fiscales a las que todos puedan contribuir están a la orden del día.

Pero los políticos y las empresas ya empiezan a apostar por otra opción. El apetito mundial por las materias primas, que se está reajustando con el inicio de la descarbonización de la economía mundial y la guerra en Ucrania, pronto dará lugar a un nuevo auge de las materias primas verdes, para el que la región se encuentra en condiciones excepcionales: Latinoamérica dispone de poco menos de un tercio de las reservas globales de cobre, bauxita, plata, carbón

y petróleo, en total más de un tercio de todos los minerales necesarios para la neutralidad climática, que es estratégicamente importante para la política económica de las naciones industrializadas. Asimismo, produce una parte significativa de los alimentos básicos globales y es líder en el ámbito de la producción de plantas energéticas para biocombustibles, la extracción de litio para la producción de baterías para motores eléctricos o para el almacenamiento de dióxido de carbono en bosques y selvas; además, brinda condiciones atractivas para la producción de hidrógeno verde.

Por consiguiente, es previsible que una estrategia de desarrollo orientada hacia la exportación de materias primas, fenómeno que ya ha experimentado Latinoamérica en décadas recientes, se fortalezca una vez más. Últimamente, sin embargo, esta estrategia se ha vinculado con éxito a los requisitos de sostenibilidad y parece servir de correa de transmisión para una transformación socioecológica. Se prepara una nueva fase de extracción de materias primas, bajo la etiqueta de un extractivismo verde donde sería posible unificar la extracción y la utilización de materias primas mediante el uso de tecnología de punta amigable con el medio ambiente, la creación de *green jobs* y minería respetuosa tanto con el clima (cumpliendo con los objetivos del desarrollo sostenible), como con un futuro de bajas emisiones de carbono para todos (acerca del litio, véase Voskoboynik y Andreucci, 2021).<sup>1</sup>

Para comprobar las posibilidades de éxito de este proyecto analizaremos la última fase del auge extractivista (2003-2014) con más detalle. Los gobiernos progresistas intentaron disminuir la pobreza y la desigualdad social con la ayuda de una estrategia de desarrollo

<sup>1</sup> El *United Nations Environment Programme define green jobs* “as work in agricultural, manufacturing, research and development (R&D), administrative, and service activities that contribute substantially to preserving or restoring environmental quality. Specifically, but not exclusively, this includes jobs that help to protect ecosystems and biodiversity; reduce energy, materials, and water consumption through high efficiency strategies; de-carbonize the economy; and minimize or altogether avoid generation of all forms of waste and pollution” (United Nations Environment Programme [UNEP] et al., 2008, p. 3).

orientada hacia la exportación de materias primas. En este artículo esbozamos las características centrales de aquella fase de auge, analizando las relaciones laborales y los sistemas fiscales, los resultados de los esfuerzos de implementar reformas en aquel entonces, e identificaremos las condiciones que tendrían que cumplirse para que un modelo de desarrollo orientado hacia la exportación de materias primas converja con los requisitos para una transformación socio-ecológica direccionada a la cohesión social y al desarrollo sostenible.

## **Materias primas y el desarrollo en Latinoamérica**

Entre el 2003-2014, Latinoamérica destacó por su crecimiento económico sostenidamente alto que se basaba en gran medida en la misma estrategia de extracción y exportación de materias primas que ya había impulsado varias veces al subcontinente a lograr auges económicos.<sup>2</sup> Este patrón económico inició en Latinoamérica con la explotación de yacimientos de metales preciosos y la opresión colonial de la población indígena desde hace 500 años. Pero no fue hasta la segunda mitad del siglo XIX que el extractivismo

<sup>2</sup> El modelo de extracción tiende a desdoblarse en tres dinámicas regionales: En primer lugar, los países andinos, tradicionalmente caracterizados por una proporción especialmente elevada de ingresos procedentes de materias primas puras, como Ecuador y Venezuela (petróleo), Perú y Chile (minería) y Bolivia (gas). En esta zona, la cuota de exportación de materias primas en valor superó por término medio el 85 % en 2010 y en Bolivia y Venezuela la marca incluso se elevó por encima del 90 %. En segundo lugar, aunque en los países sudamericanos que tienen estructuras económicas más diversificadas los sectores extractivistas son menos sobresalientes, su importancia aumentó. Esto fue evidente en Argentina y Brasil (exportaciones agrícolas y minería); en el Cono Sur, las exportaciones de bienes primarios alcanzaron el 65 % en 2010. En tercer lugar, destacan en esta dinámica los países de Centroamérica y México, que hasta ahora han apostado menos por los ingresos por materias primas debido a su fuerte integración en el mercado interno y laboral norteamericano; aquí, la cuota de exportación de bienes primarios se situó en torno al 25 % con una tendencia al alza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2012a; 2023; United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2023).

se volvió el modelo social dominante.<sup>3</sup> En este proceso se constituyeron los actuales factores determinantes del desarrollo para el Estado y la sociedad: primero, “la exportación de la naturaleza” (Coronil, 2008, p. 43), es decir, una relación con la naturaleza que se dirige primariamente a la explotación y utilización. Segundo, un desarrollo basado en materias primas, lo que conlleva una gran dependencia de las evoluciones de precios de aquellas en el mercado global. Tercero, en el transcurso de esta “globalización moderna” (Bayly, 2004) comenzó a sedimentarse la estructura de los altos índices extremos de desigualdad de la región (Williamson, 2015).

Los sectores de la minería y recursos energéticos fósiles (petróleo, gas, carbón), pero también la cultura del monocultivo en el sector agrario y forestal como la soja, el caucho, la caña y el aceite de palma, forman el centro de la última fase de este extractivismo (Burchardt y Dietz, 2014). Tanto la demanda creciente de materias primas como los competitivos precios de estas abastecieron los tesoros públicos de casi la región entera.<sup>4</sup>

No solamente los equilibrios macroeconómicos y la baja inflación acompañaron tal dinámica. También se la complementó con políticas sociales y laborales que llevaron a una distensión de la

<sup>3</sup> Contrariamente a la visión de varios autores (por ejemplo, Acosta, 2013; Gudynas, 2020) que, al analizar el extractivismo, trazan una línea directa de desarrollo desde la época colonial hasta nuestros días, dificultando así una comprensión más profunda de este modelo social, una visión histórica muestra que el sector exportador y la especialización en materias primas que lo acompaña en América Latina tomaron forma en el transcurso del siglo XIX. Solo a partir de esta época fue posible transportar mercancías a través del Atlántico a gran escala y a bajo costo.

<sup>4</sup> Según el Banco Mundial (2021), el precio de los productos básicos aumentó alrededor de un 135 % entre 2000 y 2008, mientras que el precio de los recursos energéticos aumentó alrededor de un 227 % durante el mismo periodo. Por ponerlo en términos ilustrativos: para comprar un teléfono móvil rudimentario en 2000, se necesitaba el equivalente a 10-15 barriles de petróleo. Apenas una década después, un barril y medio basta para comprar un iPhone. En junio de 2002, con 100 toneladas de soja se podía comprar un Toyota de tamaño medio; en junio de 2011, un BMW de lujo. Prebisch volvió a morir (Mazzuca, 2012). Según cálculos de la CEPAL (2013), más de una cuarta parte del crecimiento del PBI per cápita en América Latina entre 2003-2011 se basó exclusivamente en una mejora de las relaciones internacionales de intercambio de materias primas.

cuestión social en la región que posee la más alta tasa de desigualdad en el mundo. Hasta mediados de la segunda década, las tasas de pobreza bajaron en la mayoría de los países latinoamericanos a la posición más baja desde hacía veinte años: “solamente” un tercio de la población vivía en pobreza. Adicionalmente, se observó una ampliación y una movilidad ascendente de las clases medias que tan solo en Brasil figuraron entre aproximadamente 20 millones de personas. Simultáneamente, la cuota del gasto social del Producto Bruto Interno (PBI) aumentó significativamente en muchos estados (Blofield y Filgueira, 2020; CEPAL, 2012b; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2013). A su vez, para los mercados laborales latinoamericanos altamente dispares que reproducían el efecto de una “fábrica de desigualdad” (CEPAL, 2012c, p. 225) por su alto porcentaje de empleo informal, se desplegó una serie de iniciativas laborales por parte del Estado, gracias a las cuales se disminuyó el desempleo a la mitad (OIT, 2013).

Asimismo, las democracias latinoamericanas permanecían relativamente firmes. A pesar de varias profecías catastrofistas se consolidaron las condiciones democráticas en la mayoría de los países mediante la competencia política y el cambio de las élites políticas. En conjunto, los gobiernos de la *pink tide* (Ellner, 2019) fueron apoyados por amplios sectores de la política y la sociedad.

En la historia independentista de la región, que ya suma 200 años, esta conjunción de éxitos económicos, mejoras sociales, democracias estables y una fuerte legitimación social fue una etapa importante, etapa que condujo a una valorización del Estado y de sus actividades en la política económica, social y estructural. El siguiente análisis, que se enfoca en el ascenso, el éxito y el fracaso posterior de este extractivismo, abordará no solo las potencialidades y riesgos que conlleva esta estrategia de desarrollo basada en materias primas, sino también la capacidad transformadora de los países productores de materias primas (Burchardt, 2017).

## De los recursos naturales hacia el trabajo

En el transcurso del primer boom de las materias primas (2003-2014), la mayoría de los gobiernos latinoamericanos interpretó el extractivismo como una estrategia temporal destinada a facilitar la movilidad de los recursos necesarios para establecer bases económicas sólidas y tratar la cuestión social. Estas estrategias se definieron mediante conceptos de crecimiento cualitativo o inclusivo (OIT, 2013; Banco Mundial, 2012).

Tales conceptos y estrategias siempre están vinculados a la cuestión de la organización social del trabajo (OIT, 2012). Por lo tanto, resta examinar hasta qué punto el modelo de desarrollo exportador de materias primas de las dos últimas décadas en América Latina ha logrado generar trabajo de alta calidad garantizando una buena educación y seguridad social, lo que sienta las bases de una economía productiva y sostenible al aumentar la productividad laboral. Para ello, se puede realizar un análisis de regímenes laborales regionales que se basan en tres indicadores: (1) los cambios sectoriales de estructuras y empleo, (2) la integración sociopolítica de las relaciones laborales y (3) el desarrollo de la productividad y la respectiva importancia del trabajo para el valor añadido agregado. A continuación esbozaremos algunas macrotendencias principales:

En relación a (1) los cambios sectoriales de estructuras y empleo, el empleo total en Latinoamérica disminuyó en el sector primario (en la extracción de recursos), a pesar de la valorización económica de la última fase de auge, en más de un tres por ciento. Las economías extractivistas suelen ser enclaves que se apañan con pocos empleados o que generan pocos empleos formales. En general, las actividades extractivistas son intensivas en capital y solo ocupan a una parte muy pequeña del empleo (Ericsson y Löf, 2018). El empleo industrial, con algo más del 20 %, y el sector público, con cerca del 11 % del empleo total, apenas han variado regionalmente. Así pues,

las cifras de empleo en la industria no indican ni la desindustrialización ni una participación pronunciada del empleo industrial en la fase de auge. El hecho de que el empleo público no haya crecido se debe, entre otras causas, a que muchos servicios centrales y medidas de infraestructura en América Latina se llevan a cabo de forma privada – y a menudo informal – por lo que estadísticamente tienden a ser sumados al sector terciario. En conjunto, los efectos sobre el empleo de la última fase de auge en Latinoamérica se evidenciaron principalmente en el sector terciario, claramente informal, en el que trabajaban casi dos tercios de todas las personas en edad de trabajar (OIT, 2013; CEPAL, 2023).

En el ámbito (2) la integración sociopolítica de las relaciones laborales, solo en contadas ocasiones se han roto los esquemas tradicionales de una política social que excluye a grandes partes de la población de América Latina. En cuanto a los recursos, prevaleció la restauración de las formas anteriores de seguridad social, que siguen la lógica bismarckiana de vincular el estatus de seguridad social con el estatus ocupacional formal (privilegiado) y que se caracterizan por efectos fuertemente regresivos en cuanto a sus potenciales de redistribución (Filgueira et al., 2011; Banco Mundial, 2012): la mayor parte de las prestaciones estatales del Estado de bienestar van dirigidas principalmente a los trabajadores y estratos de renta con empleo formal y ya protegidos socialmente; la quinta parte más pobre de la población solo recibe un escaso diez por ciento de todas las transferencias sociales, incluso durante la fase de auge del 2003 hasta 2014.<sup>5</sup> Los grupos con recursos significativos o poder de veto en la fase del boom se fortalecieron aún más a través de la política social tradicional, mientras que los estratos menos influyentes se sustentaron principalmente a través

<sup>5</sup> Hasta la fecha, solo once de los 33 países de la región disponen de seguro de desempleo, y un tercio de los ocupados que viven en hogares de renta baja y media-baja tienen cobertura de pensiones (CEPAL, 2020a).

de políticas asistencialistas.<sup>6</sup> Las demandas de transformar las amplias prestaciones de las políticas sociales en derechos sociales universales (Barrientos, 2013) rara vez se han llevado a la práctica en la región. En general, no fue posible reducir de manera significativa el tradicionalmente alto nivel de trabajo informal durante la fase de auge; para los grupos de menores ingresos, el acceso a los sistemas de seguridad social incluso disminuyó en algunos casos (CEPAL, 2011). Adicionalmente, los servicios asistencialistas no se financiaron con ingresos fiscales, sino principalmente con ingresos adicionales por materias primas, y continuaron dependiendo en gran medida de los precios del mercado mundial y de las crisis (Borges, 2018).

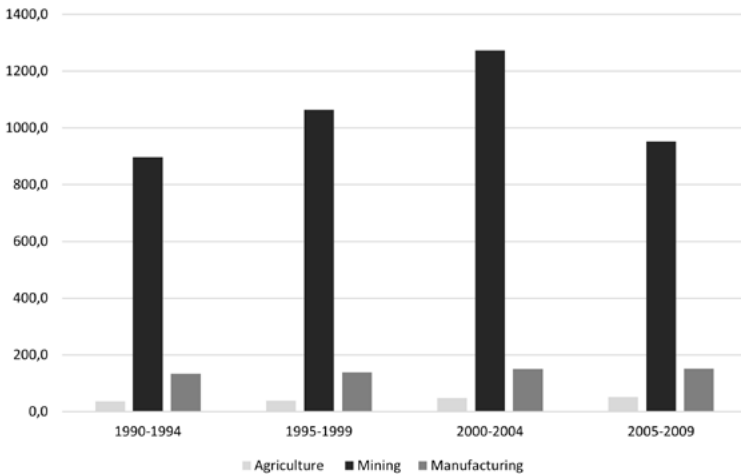
La falta de esfuerzos para universalizar la política social y crear así condiciones de trabajo de mayor calidad mediante buenas oportunidades de formación y protección social tuvo un impacto directo en la productividad laboral. Así, los estudios sobre (3) el desarrollo de la productividad también apunta a un mantenimiento del *status quo* en la región. A pesar de algunas medidas de política laboral – especialmente la introducción y el aumento regular de los salarios mínimos – en los últimos 10 años, las economías latinoamericanas siguieron caracterizándose por una extrema heterogeneidad

<sup>6</sup> El empleo asegurado socialmente continuó siendo un privilegio de los grupos ocupacionales estratégicamente importantes de los segmentos del mercado laboral de empleo formal de productividad media y alta, como demuestra la elevada cobertura de los trabajadores del sector público (91,4 %), de los trabajadores cualificados (67,9 %) y de los trabajadores altamente cualificados del sector privado (72,2 %). En contraste, los grupos ocupacionales típicos de los segmentos de baja productividad del mercado laboral, como los trabajadores domésticos (22,7 %) o los trabajadores poco cualificados del sector privado (15,1 %), tienen un nivel de cobertura mucho menor; estos sectores también tienen ingresos significativamente más bajos y carecen de negociación colectiva o contratos de trabajo (CEPAL, 2011). En este sentido, las transferencias de la política social, a pesar de su aumento, apenas influyeron en la distribución de la desigualdad, incluso durante la fase de auge. A modo de comparación: en Europa, la desigualdad de ingresos se reduce en aproximadamente un tercio gracias a las transferencias de la política social.



estructural:<sup>7</sup> esto afecta la productividad laboral, por un lado, pero también la estructura del empleo, por el otro. En el ámbito de la productividad laboral, el sector extractivista se caracteriza por valores enormemente elevados, sin que estos se equilibren a lo largo del tiempo con los valores de productividad de otros sectores. El siguiente diagrama ilustra esta relación:

*Gráfico 13.1. Productividad laboral sectorial como porcentaje de la productividad laboral media total en Latinoamérica, 1990-2009*



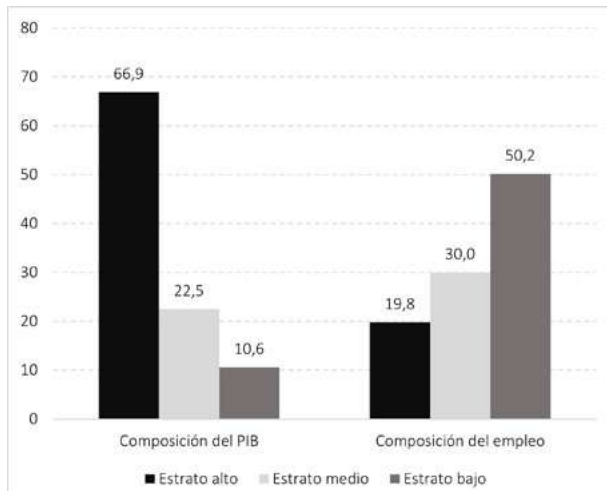
Fuente: elaboración propia basada en la Economic Transformation Database (ETD), de De Vries et al., 2021.

<sup>7</sup> El concepto de heterogeneidad estructural fue desarrollado por la CEPAL en los años setenta para describir la situación político-económica de América Latina. Analiza, junto con la integración del mercado mundial y las estructuras de producción (especialmente las exportaciones de materias primas), las diferencias de productividad intersectoriales, la segmentación de los ingresos y los mercados laborales, así como las pautas de consumo estratificadas basadas en ellos. Enfoques más recientes complementan estos componentes con las grandes desigualdades de riqueza, ingresos, oportunidades y derechos en la región que persisten continuamente y que también están culturalmente garantizadas como consecuencia perpetua de esta constelación (Bárcena Ibarra y Prado, 2016; CEPAL, 2018).

El gráfico 13.1 lo expresa claramente: la minería, en particular, tiene unos valores de productividad laboral que superan en más de 12 veces la media de la productividad laboral total. Obviamente, en la región no existe ningún mecanismo de armonización que vincule los distintos sectores económicos.

La estructura del mercado laboral subraya esta constatación y muestra también que no ha habido vínculos hacia atrás y hacia delante (*backward y forward linkages*) entre los distintos sectores económicos. Así, se contrapuso un segmento de empleo estrecho, sociopolíticamente bien protegido y de gran importancia económica, con un segmento medio, parcialmente regulado, de empresas más pequeñas con una elevada proporción de trabajadores en la economía informal, que tienen una importancia económica subordinada. Esto queda claro si se correlaciona el tamaño de las empresas y su número de empleados con su respectiva cuota de PBI: En el primer segmento – principalmente en empresas de más de 200 empleados – trabajaba el 19,8 % de la población empleable y se producía el 66,9 % del PBI. El segundo segmento comprendía las medianas y pequeñas empresas, con un 30 % de la población económicamente activa y una cuota del 22,5 % del PBI. Por el contrario, aproximadamente la mitad de todos los trabajadores latinoamericanos estaban empleados en el tercer segmento, que generaba menos del 11 % del PBI. La productividad per cápita en el segmento más productivo es más de 16 veces superior a la del segmento de baja productividad (CEPAL, 2011).

**Gráfico 13.2. América Latina (18 Países):  
indicadores de heterogeneidad estructural, 2009 (en porcentajes)**



Fuente: CEPAL, 2011, p. 110.

Esta fragmentación de los mercados laborales, con una elevada proporción de empleo informal, solo se modificó discretamente durante la fase de auge y sigue siendo un rasgo estructural definitorio de las sociedades latinoamericanas: en la actualidad, el empleo informal sigue oscilando sin grandes cambios en torno al 50 % de todos los trabajadores de la región; esto afecta a más de 160 millones de personas; la mayoría son jóvenes, mujeres y miembros de minorías étnicas (OIT, 2020).

Estos mercados de trabajo tradicionalmente muy dispares en América Latina, con su baja productividad laboral, obstaculizaron o bloquearon a su vez los aumentos de productividad previstos durante la marea rosa (*pink tide*), como muestran diversos indicadores: mientras que el valor medio internacional de la elasticidad del empleo – donde una elasticidad alta es expresión de una producción intensiva en mano de obra y una baja productividad laboral – fue entre 0,32 y 0,37 puntos durante la fase de auge, en América

Latina fue casi el doble. La elasticidad oscilaba en torno a 0,6 puntos durante tres décadas y apenas ha mejorado a pesar de la fase de auge (OIT, 2013, p. 25). Así pues, el aumento regional de la producción no se logró con mano de obra de alta calidad principalmente, sino mediante la expansión de actividades laborales intensivas:

[...] the region made some progress between 2002 and 2010, with labour productivity rising at the rate of 1.5 % a year. But this progress falls short of that seen in other regions such as Sub-Saharan Africa (2.1 %) and, above all, East Asia (8.3 %, not counting Japan and the Republic of Korea). Moreover, in many of the countries of the region these gains have not been distributed equitably (CEPAL y OIT, 2012, p. 2; véase también Paus, 2020).

Principalmente, se generó empleo en el que no se evidenciaron mejoras en la productividad.

La misma tendencia se aprecia en la evolución de la participación salarial: los cálculos muestran que esta proporción disminuyó en 13 países durante la fase de auge; en general, se pudo calcular una participación salarial que osciló entre el 23 % y el 48 % y se estableció en el 40 % a nivel regional.<sup>8</sup> En comparación, los países nucleados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tuvieron una participación salarial media superior al 50 % en el mismo periodo (OIT, 2012, p. 40). Por regla general, se asume que una participación salarial decreciente conduce a una menor participación de los asalariados en la creación de valor de la sociedad en su conjunto y así termina aumentando la desigualdad de ingresos. Sin embargo, paradójicamente, en la última década se ha observado lo contrario en América Latina: no solo bajó la participación salarial, sino también el coeficiente de Gini y, por tanto, la desigualdad de ingresos medida por él. Los

<sup>8</sup> Sin embargo, las encuestas sobre la relación salarial tienen tasas de error específicas de cada país, ya que el trabajo informal sólo se incluye en las encuestas estadísticas de forma limitada o no se incluye en absoluto. Así pues, los cálculos indican ante todo una tendencia que debe analizarse más a fondo en cada caso concreto.

estudios explican esta contradicción mediante una disminución empíricamente verificable de la desigualdad dentro de la propia estructura salarial (OIT, 2013): dentro del sector (cada vez menor) de la masa salarial de la región, también se redujeron las diferencias entre los ingresos altos y bajos. Esto condujo a una disminución de la desigualdad de ingresos en Latinoamérica. Sin embargo, tanto la inversión como los efectos sobre el empleo apuntaban durante la fase de auge de las materias primas simultáneamente a una mayor concentración en los servicios poco cualificados y no comercializables, que iba de la mano de una devaluación de las cualificaciones profesionales superiores (CEPAL, 2013, pp. 136-137). La creciente equiparación de los niveles salariales se logró entonces mediante una expansión del trabajo poco cualificado con una devaluación simultánea de los certificados de formación.

En base a esa dinámica, y al hecho de que América Latina, con una cuota media de empleo del 65 % en el sector de servicios, ya estaba muy por encima de las referencias internacionales, el Banco Mundial hizo una observación preocupante: “[...] what is normally considered to be a positive development – the decreasing inequality in labor earnings – may hide a worrisome trend, namely, a tendency towards specialization in low-skill, low-productivity non-tradable sector” (Banco Mundial, 2012, p. 39). Mientras que los ingresos dependientes de los salarios en los sectores más bajos aumentaron, la masa salarial en su conjunto no lo hizo; más bien, la mano de obra se está expandiendo hacia campos de trabajo poco cualificados. Así, a pesar de los efectos positivos sobre el empleo, las políticas laborales de los gobiernos progresistas tendieron a la devaluación del trabajo formal (por ejemplo, Brasil y Chile) o hacia la informalización (encubierta). Las diferencias económicas de los asalariados se redujeron sin que estos pudieran mejorar su posición socioeconómica en el conjunto de la economía.

A pesar de diversos esfuerzos, no fue posible cambiar estructuralmente los regímenes laborales tradicionales de la región durante el último auge de las materias primas. El nivel de trabajo informal

apenas disminuyó, la heterogeneidad de los mercados laborales no se quebró, siguieron generando un alto nivel de desigualdad, pero apenas crearon impulsos para el desarrollo de la productividad. La disminución de la desigualdad regional de ingresos se debió en gran medida a la expansión de un sector laboral poco cualificado y con seguridad social limitada. A su vez, los recursos movilizados para este fin no dependían de las políticas de redistribución y, sobre todo, de políticas fiscales, ni de las ganancias generadas por la productividad, sino, en gran medida, de los crecientes ingresos por la exportación de materias primas.

Así, los aumentos de productividad esperados y la consiguiente diversificación económica no pudieron lograrse durante la última fase de auge del modelo de desarrollo orientado a la exportación.<sup>9</sup> Más bien podía observarse una tendencia al debilitamiento de los sectores productivos en favor de los servicios poco cualificados y no comercializables del sector terciario, lo que a medio plazo supondrá nuevas pérdidas de productividad y hará que la economía regional dependa aún más de las exportaciones de materias primas y de los precios del mercado global en el futuro: “One that is very relevant for LAC is given by the changes in the sectoral structure of the economy possibly driven by Dutch disease-type effects associated with the commodity price bonanza, whereby productive

<sup>9</sup> Cifras más recientes documentan el fracaso de los esfuerzos de diversificación: según datos estadísticos de la UNCTAD (2023), las exportaciones de materias primas en Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia representaron más del 80 % de las exportaciones totales en 2018; en Argentina y Brasil, esta proporción superó ampliamente el 60 %. Allí donde el sector industrial es fuerte, las tasas de crecimiento de estos sectores productivos son, sin embargo, inferiores a las de los sectores de materias primas, como en Brasil y Argentina. Las estadísticas de la CEPALStat (2023) muestran que en Argentina, por ejemplo, los sectores de materias primas (agricultura y minería) representaban el 9,1 % del PBI y la industria el 20,3 % en 1990. El sector industrial cayó al 15,8 % en 2010, mientras que el sector de las materias primas subió a más del 12 % ese mismo año. En general, ningún sector industrial de la región ha podido desarrollarse independientemente de los sectores que se apropian de las rentas de los recursos. La diversificación continúa lejos de ser una realidad. A nivel regional, la cuota de la industria en el PBI ha disminuido del 17,8 % en 1990 al 12,6 % en 2018.

resources tend to be shifted away from non-commodity tradables and towards non-tradables” (Banco Mundial, 2012, p. 31).<sup>10</sup>

Esto da lugar a una primera clara conclusión: aunque las nuevas políticas sociales y laborales redujeron la vulnerabilidad social de ciertos sectores de la población durante la fase de auge, las barreras de acceso al mercado laboral formal con seguridad social – que no se amplió de forma relevante – siguieron siendo elevadas. En su lugar, se promovió el trabajo con bajos requisitos de cualificación, lo que indirectamente fomentó una devaluación de los certificados de formación. Así, aunque se redujeron las desigualdades extremas de ingresos, no se pudieron modificar los modelos tradicionales de producción y estratificación de la región. Con el final del boom de las materias primas a mediados de la década pasada, esta política social vinculada a los precios del mercado mundial se relajó, de modo que la pobreza y la desigualdad volvieron a aumentar incluso antes de la pandemia y provocaron nuevas crisis (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2016).

Obviamente, la mayoría de los países latinoamericanos están atrapados en una trampa de renta media, o *middle income trap* (Felipe, Kumar y Galope, 2014; Kang y Paus, 2020), debido a lo cual no consiguen salir de una especialización exportadora primaria y alcanzar un nivel de producción de mayor calidad mediante el aumento de la productividad laboral.<sup>11</sup> Si el nuevo auge verde de

<sup>10</sup> Estudios anteriores muestran que, en los países extractivistas, esta economía en sí apenas genera efectos sobre el empleo debido a su fuerte carácter de enclave, pero a menudo conduce a una inflación del empleo público y a la expansión del sector terciario. Además, la extracción de recursos conduce a una continua sobrevaloración de las divisas, lo que a su vez provoca una disminución de la competitividad internacional de la economía nacional y efectos de desindustrialización, debilitando o reduciendo el empleo en el sector manufacturero. Esta dinámica se describe a menudo en la literatura como la *enfermedad holandesa* (Auty y Furlonge, 2019).

<sup>11</sup> El concepto de *trampa de la renta media* (*middle income trap*) se refiere a las dificultades de los países de salarios medios para converger con los países industrializados, ya que no logran hacer la transición de los sectores de baja creación de valor (productos primarios y manufacturas que requieren intensivamente recursos naturales y mano de obra barata) a los sectores de alta creación de valor (como la fabricación intensiva

las materias primas pretende salir de esta trampa y transitar de un modelo económico exportador de materias primas a otro social y ecológicamente sostenible, en el que el aumento cuantitativo de los ingresos por exportación se transforme en un crecimiento cualitativo, ahorrador de recursos y con ganancias de productividad, es esencial revalorizar el trabajo. Esto implica la universalización de una educación de calidad y una buena protección social, lo que motiva una reducción significativa del empleo informal y sienta las bases para un aumento de la productividad laboral y la creación de empleos verdes altamente eficientes y no intensivos en recursos. Los recursos adicionales necesarios para ello pueden generarse inicialmente a través de los ingresos del nuevo auge de las materias primas verdes. Sin embargo, la última fase de auge nos enseña que esto no es suficiente y solo es sostenible durante un corto periodo de tiempo; por lo tanto, hay que generar recursos más allá de los ingresos procedentes de las materias primas. Lo que se necesita es el rápido desarrollo de nuevos ingresos estatales que dependan menos de las tendencias del mercado mundial y permitan estrategias a largo plazo. Hasta que los aumentos de productividad y los éxitos de diversificación den sus frutos, esto solo podrá lograrse con medidas de política fiscal que contribuyan simultáneamente a mitigar la heterogeneidad estructural de la producción y de los mercados laborales. Es decir, con la necesaria voluntad y determinación política y una estrategia de desarrollo coherente, un extractivismo verde puede ser verde y promotor del desarrollo. Durante sus nuevos períodos de prosperidad económica, aquel debería promover cuatro objetivos:

1. Avanzar en la universalización socio-política, (2) para reducir la informalidad, (3) aumentando gradualmente los potenciales de productividad, e (4) instaurar desde el principio un sistema rígido de redistribución fiscal que, más allá de las exportaciones,

---

en tecnología, la producción basada en el conocimiento) (Doner y Schneider, 2016; Griffith, 2011).



fomente el desarrollo de una estructura económica gestionada por la productividad y que, además, apoye la cohesión social y económica.

Esto convierte la cuestión de la reforma fiscal en uno de los temas centrales del desarrollo de Latinoamérica en el siglo XXI.

## **Recursos naturales y distribución**

Según el estado actual de la investigación, los sistemas fiscales latinoamericanos pueden caracterizarse por tres rasgos (Atria, Groll y Valdés, 2018; Flores-Macías, 2019; Mahon Jr., Bergman y Arnson, 2015):

En primer lugar, a través de gravámenes que históricamente se han centrado en gran medida en las exportaciones de materias primas y el comercio exterior. Mientras que los ingresos procedentes de los impuestos a las exportaciones estaban, en su mayoría, vinculados a la evolución de los precios en el mercado global, lo que hacía que los ingresos públicos fueran volátiles y alimentaba la deuda externa y las crisis económicas, los aranceles a la importación, especialmente sobre los bienes de consumo y bienes intermedios, tenían a menudo un componente proteccionista. Ambas formas de impuestos concedieron desde el principio gran importancia al comercio exterior, especialmente con productos agrícolas y materias primas; asimismo, favorecieron a las élites económicas implicadas en él (Bértola, 2016; Ocampo, 2017). Esta dependencia histórica de los ingresos fiscales de las exportaciones de materias primas (Clemens y Williamson, 2012) no se redujo durante la última fase de auge, y en algunos casos incluso aumentó.

En segundo lugar, a través de un carácter fuertemente regresivo. Este se basa en una continua tributación muy baja y directa de la riqueza, los ingresos altos y las ganancias empresariales. Durante el auge de las materias primas, los gobiernos progresistas

no consiguieron aumentar los impuestos a los ricos a través de la fiscalidad directa: según las cifras de la CEPAL (2021, p. 67), el impuesto sobre la renta en la región es actualmente el 5,6 % del PBI y los impuestos sobre la propiedad son el 0,8 %. Dichos impuestos, para los países nucleados en la OCDE, alcanzan el 11,5 % y el 1,9 %, respectivamente.

Además, los empresarios y los ricos gozan de numerosos privilegios de evasión fiscal. Entre ellos se incluyen las exenciones o reducciones fiscales legales para nuevas industrias, inversiones o para la importación de bienes de capital, así como la depreciación acelerada. Los ingresos están sujetos a desgravaciones fiscales muy elevadas, así como a tipos impositivos máximos muy bajos, en torno al 26 % en América Latina, frente al 41 % en la Unión Europea (EU) (Jiménez, 2017). Los impuestos de sucesiones son bajos o inexistentes pero, en cambio, existe una tolerancia culturalmente encubierta hacia el fraude fiscal y la evasión de impuestos al extranjero, tanto por parte de particulares como de empresas transnacionales (CEPAL, 2021). Se estima que estas tasas históricamente elevadas de evasión fiscal permanecen sistemáticamente en el 50 % en el ámbito de los impuestos sobre los ingresos y sobre sociedades (Centrángolo, Gómez Sabaini y Morán, 2017, p. 350). En total, su alcance se estima en el 60 % de los potenciales ingresos fiscales regionales (CEPAL, 2020b, p. 58). Gracias a esta política, el 10 % más rico paga un tipo impositivo efectivo del 5,4 %, frente al 20 % que paga en la UE (Busso y Messina, 2020, p. 286).

Paralelamente, se observa en la región un nivel elevado y un aumento regular de los impuestos indirectos (especialmente el IVA). Una vez más, no ha habido cambios significativos durante el auge de las materias primas: los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios representan actualmente el 46,2 %, frente al 32,3 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). Los impuestos indirectos en América Latina son, por tanto, casi 14 puntos porcentuales superiores a la media de la OCDE.

En general, los sistemas fiscales latinoamericanos siguen caracterizándose por una presión fiscal notablemente baja para los ricos y relativamente alta para las rentas bajas. Son altamente regresivos (Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta, 2017) y no reducen las desigualdades, sino que las perpetúan o incluso las aumentan en los distintos países.

En tercer lugar, los sistemas fiscales latinoamericanos se caracterizan por una política fiscal tradicionalmente distributiva y asignativa, que favorece especialmente a las clases medias y a las élites económicas.<sup>12</sup> El gasto público se centra tradicionalmente en las tareas esenciales del Estado (el cuerpo militar, la administración, la política estructural, las subvenciones a las empresas y el servicio de la deuda) y descuidan las importantes áreas de legitimación fiscal de los servicios públicos (como la sanidad, la educación, la cultura). Así, desde su aparición, el Estado fiscal latinoamericano solo ha cumplido tareas redistributivas de forma muy limitada (Abad y Lindert, 2017) o apenas reduce la heterogeneidad estructural de la región.

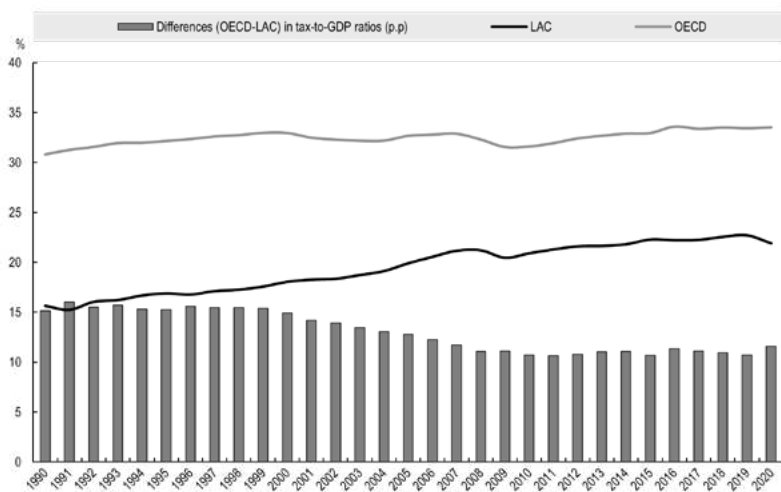
Esta constelación ha cambiado poco durante el último boom de las materias primas: a pesar de un esbozado aumento del gasto social y de una leve mejora en la progresividad de los sistemas tributarios regionales (Martorano, 2018), el potencial redistributivo de los impuestos en América Latina alcanza apenas a un 5 %. En comparación, la redistribución una vez aplicada los impuestos en la UE-OCDE es hoy del 38 % (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 283). Esto refleja tanto la baja fiscalidad de los salarios altos y la riqueza, como el alto nivel de empleo informal en la región: así, cerca de la mitad de la población trabajadora tiene poco o ningún acceso a prestaciones públicas financiadas con impuestos y aún menos a

<sup>12</sup> En este contexto, la CEPAL (2018) habla de una combinación de acceso privilegiado de los ingresos de las materias primas, así como de la recaudación de dinero público o cuasi rentas por parte de actores con mayor poder económico y político, que la fiscalidad anterior no pudo corregir porque una cultura del privilegio sostiene el sistema de altas exenciones fiscales y bajos impuestos sobre los salarios.

subvenciones económicas estatales. Sin embargo, cofinancia la distribución y asignación de la política fiscal a través de los impuestos indirectos, que benefician principalmente a las rentas más altas.

En resumen, puede decirse que, durante el reciente auge de las materias primas, los gobiernos de América Latina cumplieron todos los requisitos para aplicar reformas estructurales en los sistemas fiscales gracias a una prosperidad económica sostenida, unas políticas sociales expansivas y una elevada legitimidad política. Sin embargo, se omitieron o evitaron en gran medida (véase también la contribución de Domínguez en este volumen).

*Gráfico 13.3. Ingresos fiscales en porcentaje del PBI, comparados entre América Latina y la OCDE (1990-2020)*



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al., 2022, p. 47.

Solo unos pocos países (como Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay) se aventuraron en reformas fiscales discretas con potencial redistributivo (Strada et al., 2021). La riqueza excesivamente concentrada de las élites económicas, en cambio, apenas se tocó o no se

gravó en absoluto.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, durante la fase de auge, el impuesto regresivo sobre las ventas, es decir, el impuesto sobre las ventas que impone una carga más pesada a las clases más pobres en particular, aumentó en un tercio hasta algo menos del 40 % y se ha convertido en la mayor fuente de ingresos fiscales hasta la fecha (Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano, 2011; CEPAL, 2021).

Sin embargo, la falta de aplicación de las reformas fiscales no es tanto una expresión de lo que frecuentemente se atribuye a un aserividad institucional. Tampoco puede explicarse exclusivamente al desaliento político o al oportunismo. Más bien, son un resultado estructural del propio modelo de desarrollo exportador de materias primas: por un lado, ha producido pequeñas élites, muy ágiles y poderosas (empresariales, políticas, militares), que, debido a la escasa diversificación de la economía y a la baja diferenciación de la sociedad, tienen un enorme poder de veto y sabotean cualquier forma de política redistributiva que les afecte.<sup>14</sup> Por otra parte, los abundantes ingresos procedentes de las materias primas durante la fase de auge tentaron a los gobiernos a no luchar contra estos conflictos, sino a utilizar los ingresos adicionales de la exportación de materias primas para desactivar la cuestión social y ganar así legitimidad política.

Un nuevo extractivismo verde que quiera utilizar sus recursos para el desarrollo sostenible solo podrá tener éxito si rompe con esta lógica y esta cultura. Para conseguirlo, no se trata de llamar al conflicto con las élites. Más bien, la prosperidad económica de la próxima fase de auge debe aprovecharse para aplicar reformas estructurales con legitimidad democrática. Una reforma fiscal que

<sup>13</sup> América Latina es la región históricamente caracterizada por la mayor desigualdad y concentración de renta y riqueza del mundo hasta la fecha. Según datos recientes, el 1 % más rico de América Latina concentra alrededor del 46 % de la riqueza. Esta cifra es superior a la media mundial (38 %), a la de la Unión Europea (24 %) y a la de Asia (36 %) o el África subsahariana (37 %) (World Inequality Database [WID], 2023).

<sup>14</sup> Sobre el poder económico de las asociaciones véase Castañeda (2017), Fairfield (2015) y Palma (2019; 2020); acerca de los bloqueos institucionalizados véase Hallerberg y Scartascini (2019).

busque efectivamente gravar las rentas más altas y la riqueza no es solo una cuestión de aplicación técnica. Esta debe, al mismo tiempo, crear legitimidad fiscal, es decir, reducir el rechazo a los impuestos entre sectores importantes de la sociedad. Esto puede lograrse no solo con leyes o administraciones eficientes, sino con un Estado que ofrezca bienes públicos de alta calidad ampliamente accesibles, que mejore la formación y las condiciones de trabajo de gran parte de la población trabajadora y que, al hacerlo, aproveche potenciales de productividad que dinamicen la economía y la sociedad. Se trata de marcar el rumbo de una distribución y asignación de la política fiscal que aumente notablemente la calidad de vida de los contribuyentes.

Las reformas necesarias pueden lograrse a través de diversas medidas:

No cabe duda de que es necesario mejorar rápidamente la situación de los datos relativos al registro de las rentas altas y de los patrimonios, así como de la propiedad de la tierra y los bienes inmuebles, tanto en cada uno de los países como en el conjunto de la región, mediante la creación de registros públicos de patrimonio, así como de un observatorio de la riqueza y los impuestos, que proporcione información y posibilidades de comparación sobre el estado actual de la concentración de la riqueza nacional y sobre la situación fiscal respectiva.

Esta es una buena base para una lucha eficaz contra la evasión y la elusión fiscales, que debe aplicarse mediante una amenaza generalizada de sanciones, es decir, nada más que exigir el cumplimiento de la ley. Según diversas estimaciones, esto aumentaría los ingresos fiscales regionales en al menos la mitad (CEPAL, 2020b, p. 54).<sup>15</sup> La supresión de las exenciones fiscales para las rentas altas y el

<sup>15</sup> Esto requiere una red complementaria de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre el intercambio automático de información entre las agencias tributarias, así como una flexibilización del secreto bancario. Esto incluye también el apoyo al tipo impositivo mínimo global del 25 % para que las empresas tributen allí donde distribuyan sus bienes o servicios.

patrimonio podría generar unos ingresos adicionales de entre el 2 % y el 6 % del PBI, dependiendo del país (CEPAL y Oxfam, 2019, p. 24; Ruiz, 2020). También hay mucho margen de mejora en la comparativamente baja presión fiscal máxima (25-40 % para las rentas altas, solo 5-15 % para las rentas financieras y de capital). Los impuestos sobre el patrimonio solo existen en América Latina en Argentina, Uruguay y Colombia (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], 2018); los impuestos sobre sucesiones y propiedades se fijan demasiado bajos o son inexistentes. En definitiva, hay un amplio margen sin que nadie tenga que pasar hambre. En comparación, si el 10 % más rico de América Latina tributara al tipo efectivo de la UE, la desigualdad social en la región podría reducirse casi hasta la media de la OCDE (Valdés, 2017, p. 84).

Por el contrario, cuando no puede generarse suficiente legitimidad fiscal y la redistribución activa no puede imponerse políticamente, puede aplicarse una redistribución pasiva mediante el desmantelamiento de la protección y las subvenciones a las empresas, así como una política estructural financiada con impuestos a favor del sector público. Por este motivo, debe intensificarse la investigación que examina los sistemas fiscales latinoamericanos desde la perspectiva de los intereses asignativos y las alianzas de los distintos sectores económicos y las coaliciones (inter) sectoriales. Además, es necesario examinar qué instrumentos no fiscales de regulación de la riqueza y las rentas de los productos básicos pueden identificarse en el ámbito de la política de precios y comercial, así como en las intervenciones de política monetaria (Ocampo, 2017).

## **Conclusión: las materias primas y la transformación**

El último boom de las materias primas en Latinoamérica lo ha dejado claro: el desarrollo no es una cuestión de escasez. Hay recursos suficientes. Solo es cuestión de movilizarlos y distribuirlos

sabiamente. Por tanto, el desarrollo mediante la exportación de materias primas es siempre una cuestión política.

El presente análisis de las relaciones laborales y los sistemas fiscales muestra además que, a pesar de las excelentes condiciones de partida y de una voluntad política claramente articulada para promover el cambio estructural, el Estado y la política no han conseguido ni siquiera acercarse a la consecución de sus objetivos.

La razón de ello es que el Estado y los gobiernos no operan independientemente de los recursos, sino que estos les dan forma: en las economías extractivas, los ingresos se generan mediante la explotación de la naturaleza. Los ingresos generados por las materias primas no suelen ir acompañados de un profundo rendimiento de trabajo o de inversión por parte del beneficiario, sino que son relativamente accesibles de manera libre. En este sistema, el trabajo tiene poco o ningún valor para la creación de riqueza. Al mismo tiempo, la distribución de los ingresos procedentes de los recursos no se decide a través de la asignación económica, la competencia y la eficiencia, sino principalmente de forma política y sobre todo por el Estado como actor central (Warnecke-Berger, 2021).<sup>16</sup>

Además, los ingresos por materias primas procedentes del exterior liberan al Estado de la necesidad de gravar a la población. Más aún, cuando no hay necesidad de un contrato fiscal entre el Estado y la sociedad, también se reduce la necesidad de garantizar la legitimidad del Estado principalmente a través de la participación democrática y social: *No Taxation, No Representation*. El Estado y los gobiernos pueden permitirse no responder a las demandas sociales y actúan cada vez más como agentes de distribución.

No es la participación democrática la que asegura la legitimidad por parte de la población, sino la promesa de participación material a través de la distribución de los ingresos procedentes de los

<sup>16</sup> Coronil (2008) lo dijo una vez de forma sucinta: si en las economías de mercado, “el negocio de la política es el negocio”, es decir, el Estado establece los parámetros centrales de la acumulación capitalista, en los Estados rentistas se denomina “*the business of business is politics*” (p. 19).



recursos. Así pues, las políticas de gasto público en las sociedades de materias primas tienen como principal objetivo garantizar la lealtad política y la estabilidad.<sup>17</sup> La distribución (desigual) de las rentas de los recursos entre la población permite al Estado cooptar a diferentes grupos sociales y tiende a pacificar la sociedad, al menos en épocas de altos ingresos.

Esta mezcla particular inhibe el potencial de transformación de los gobiernos y Estados que persiguen modelos de desarrollo exportadores de materias primas: si el poder, el estatus y la riqueza dependen principalmente del acceso a las rentas de los productos básicos y, por lo tanto, del acceso al Estado, el aparato estatal en su conjunto no es capaz de crear alternativas de desarrollo en términos de mayor productividad, diversificación o crecimiento sostenible (Warnecke-Berger e Ickler, 2023). Más bien, muchos actores del Estado y de los gobiernos tienen interés en asegurar institucionalmente y profundizar aún más el modelo extractivista para preservar su autonomía y sus propios privilegios.

Esto explica por qué, durante la última fase de auge, incluso en condiciones óptimas de reforma (mayorías parlamentarias, democracia consolidada, prosperidad económica, arcas del Estado llenas y alta legitimidad), las élites políticas latinoamericanas no lograron aplicar la universalización de la política social, una regulación más estricta del trabajo informal y la redistribución fiscal que garantizan una mayor cohesión social, productividad económica y estabilidad política duradera.

La dinámica de esta constelación de fuerzas puede describirse como un efecto ascensor, es decir, una movilidad colectiva ascendente en la que (casi) todos los grupos implicados ascendieron por

<sup>17</sup> Se trata de medidas como la subvención directa de alimentos, vivienda o combustible, así como la subvención indirecta del consumo mediante la sobrevaloración de la moneda nacional. Además, cabe mencionar la creación de empleo público, por ejemplo, mediante proyectos de construcción e infraestructuras y la subvención de empresas privadas no competitivas a escala internacional, así como la exención de impuestos, los programas sociales asistencialistas y la adjudicación de contratos públicos, licencias de importación, etc., por parte del Estado a empresarios individuales.

igual durante la fase de auge sin cambiar la composición interna de la sociedad. El Estado ejercía la función central de regular continuamente este equilibrio. Los conflictos con los grupos influyentes, especialmente con las élites económicas, que inevitablemente hubieran surgido con una política laboral más activa o con reformas fiscales, se compensaron y evitaron mediante un gasto adicional. Por lo tanto, las élites económicas no solo pudieron mantener su riqueza bajo los gobiernos progresistas, sino que a menudo incluso la ampliaron (Heredia, 2016; Wolff, 2016). En general, el consenso que surgió no se basaba en la cohesión social, sino más bien en una especie de “comunidad de botín” basada en los productos básicos, que se mantenía estable mientras había abundancia para distribuir (Burchardt y Dietz, 2014).

Sin embargo, en las alianzas políticas que se caracterizan principalmente no por el compromiso, sino como una especie de alianza entre repartidores de botín, la legalidad institucional y las instituciones democráticas se erosionan sigilosamente (Burchardt, 2023). Los estudios demuestran que las políticas autoritarias suelen prevalecer en los modelos de desarrollo exportadores de materias primas, ya que las élites tienen poca fuerza o capacidad para legitimarse mediante éxitos económicos o políticos, y recurren repetidamente a políticas represivas, especialmente en las crisis (Ross, 2012). Tanto el fortalecimiento de las tendencias autoritarias en países como Venezuela como el drástico aumento de la influencia de los gobiernos y movimientos populistas (de derecha) en América Latina, hacen temer que los gobiernos progresistas, que durante el último boom de las materias primas intentaron aumentar la participación social en la región a través de la extracción de materias primas, puedan haber debilitado a largo plazo la forma de gobierno que los llevó al poder: la democracia.

Solo a primera vista, se trata de una valoración pesimista; sin embargo, se pueden extraer lecciones de este hallazgo. El último boom de las materias primas en América Latina sirve de excelente lección sobre cómo un extractivismo verde, en el sentido de estar

basado en las materias primas, puede transformarse en un desarrollo sostenible con amplia participación social y nos ofrece importantes ideas para el futuro.

Resumiendo: desde el punto de vista económico, la orientación hacia los productos básicos redujo la competitividad del sector no extractivo y consolidó la baja productividad laboral regional. En términos de política social y laboral, el modelo redujo la pobreza temporalmente en el mejor de los casos, pero no abordó las causas subyacentes de la heterogeneidad estructural. En lugar de una redistribución fiscal, se produjo una (mayor) distribución de los ingresos generados adicionalmente por los productos básicos. Con la renuncia a las reformas estructurales, los conflictos de distribución social y la resistencia de las clases medias y altas pudieron ser convenientemente debilitados o eludidos. Políticamente, las estructuras de poder (a menudo excluyentes y clientelistas) se solidificaron en torno al modelo de exportación de materias primas y no tenían un interés más profundo en la transformación. Estas dinámicas no eran leyes naturales, sino pautas que dependían en gran medida de su arraigo institucional, social y cultural, lo que daba a la política claras opciones de actuación el día de mañana (Karl, 1997 y 2004).

## **Recursos naturales y el desarrollo sustentable: volver al futuro**

De esta constatación se derivan varias recomendaciones para la política y la ciencia:

Para una política que quiera aprovechar el auge de las nuevas materias primas para una transformación socioecológica, hay una hoja de ruta clara y únicamente el despliegue de tecnologías verdes no será suficiente. Para lograr un desarrollo sostenible, el extractivismo verde debe vincularse sistemáticamente a reformas estructurales de política social, las relaciones laborales y los sistemas fiscales que reduzcan la heterogeneidad estructural; y tan

estrechamente que toda actividad extractiva recién iniciada encuentre su eco concreto en tales medidas de reforma.

La reforma del sistema fiscal debe estar en el centro de cualquier estrategia de exportación de productos básicos que persiga una transformación socioecológica (Bárcena Ibarra y Prado, 2016): a través de los impuestos, el Estado puede garantizar ingresos que no estén directamente sujetos a la explotación natural ni a la volátil dinámica del mercado mundial, que ayuden a financiar la expansión a largo plazo y de alta calidad de los servicios públicos como derechos sociales, y que contribuyan a promover la diversificación económica y los potenciales de productividad. Si, en un principio, estas medidas pueden financiarse también con nuevos ingresos procedentes de los productos básicos, debe formularse claramente desde el principio cómo se convertirán gradualmente en financiación fiscal. La mejor forma de conseguir una amplia legitimidad para estas reformas fiscales es que los gobiernos las lleven a cabo durante periodos de prosperidad económica.

El contrato fiscal que crece de este modo garantiza además la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad: hay que legitimar políticamente los ingresos y gastos fiscales, transformar la comunidad del botín en una sociedad participativa que garantice a los distintos grupos sociales una participación formal e igualitaria. *Taxation and Representation* se convertiría idealmente en la nueva configuración de la organización social.

Al mismo tiempo, la política de un extractivismo verde debe encontrar nuevas respuestas al cambio estructural de la economía mundial, que avanza hacia la descarbonización y la digitalización. Las energías fósiles perderán importancia a medio plazo. Esto significa que es probable que países exportadores de petróleo y gas como Venezuela, Bolivia o Ecuador sufran dolorosas pérdidas de ingresos. En lugar de desplazar tradicionalmente la canasta de exportación de bienes hacia otras materias primas (como intenta hacer Venezuela, por ejemplo, mediante la explotación minera masiva del Amazonas) y aceptar así – incluso con el uso de tecnologías

verdes – nuevos aumentos de la contaminación ambiental, un profundo cambio estructural está ya a la orden del día en estos países.

Los minerales y las tierras raras (como el litio, el cobre, el aluminio, el magnesio y el níquel), por su parte, ganarán en importancia y prometen nuevos ingresos elevados.<sup>18</sup> Sin embargo, a diferencia de la producción de petróleo y gas, la minería no suele estar organizada de forma centralizada ni regulada por el Estado. En cambio, a nivel local los agentes, tanto privados como transnacionales, están ganando influencia en este ámbito. Si no se responde a esta situación con formas de regulación y mecanismos fiscales adaptados, América Latina se ve amenazada por un peligroso aumento de las disparidades territoriales, que puede alimentar nuevos conflictos políticos e inestabilidades.

Las consideraciones hasta ahora muestran que: es muy posible que Latinoamérica salga de la trampa de la renta media con un extractivismo verde y deje atrás la heterogeneidad estructural de la región para promover el desarrollo sostenible. Sin embargo, para que esto ocurra, cada nuevo paso en la extracción de materias primas debe ir acompañado de medidas concretas en la dirección de la universalización sociopolítica y la reducción del empleo informal, que deben encajar lo antes posible con la redistribución fiscal. El objetivo de todos estos esfuerzos es la creación de empleos verdes bien asegurados, altamente cualificados y menos intensivos en recursos y empleos de alto valor, que consigan aumentar la productividad laboral mediante una producción basada en el conocimiento y tecnológicamente eficiente, así como establecer una producción tecnológica autóctona, lo que en última instancia conduce a un nuevo modelo de integración en la economía mundial bajo el signo de la sostenibilidad.

<sup>18</sup> La Agencia Internacional de la Energía (AIE) (2021) prevé que la demanda de litio se multiplique por 43, la de cobre por 28 y la de cobalto por 21 de aquí a 2040 en comparación con 2020.

Si esto no ocurre, la incipiente fase de auge en América Latina no promoverá la sostenibilidad ni la cohesión social. Lo que quedará atrás será una región aún más esquilmada en recursos y personas. La historia se repetiría, esta vez como una farsa porque los políticos supieron a tiempo lo que había que hacer.

En la ciencia, ya no debería haber continuas discusiones sobre los pros y los contras del desarrollo exportador de productos básicos. En el futuro, la atención deberá centrarse menos en los movimientos sociales ecologistas críticos con las materias primas, ya demasiado investigados, o en los actores transnacionales, tradicionalmente sospechosos, y más en la generación, distribución y legitimación de la extracción de materias primas (Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021).

En concreto, es necesario investigar los mecanismos y las prácticas sociales que respaldan la explotación de la naturaleza en las sociedades extractivistas a pesar de sus negativas consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Estas producen ganadores y perdedores, moldean las estructuras sociales y las atribuciones étnicas y de género, (re)producen o cambian las desigualdades sociales y consolidan determinadas configuraciones políticas. Se tiene que tratar de analizar las estructuras económicas y de poder de Estados y sociedades enteras, asociados a la explotación de materias primas. La aproximación a los distintos conceptos y categorías de los enfoques de la teoría de la renta promete aquí un progreso científico significativo. Hay que intentar disolver diferencias metodológicas y teóricas como las de la economía rentista de influencia neoclásica o el Estado rentista de carga institucionalista, y llevarlas más allá mediante nuevas síntesis. Sin duda, es necesario un enfoque histórico y sensible al contexto que tenga en cuenta no solo las estructuras y las instituciones, sino también las culturas y las prácticas sociales, y que esté dispuesto a romper con las categorías occidentales (véase Burchardt y Leinius, 2022). Los países exportadores de materias primas deben entenderse como formaciones sociales particulares que siguen sus propios patrones y que

sólo se han intentado comprender inadecuadamente con conceptos a gran escala como capitalismo, democracia liberal, Estado burgués o poscolonialismo. Las propuestas que abordan el modelo de exportación de materias primas con el concepto de sociedades de renta ofrecen aquí una sugerencia productiva.

Así pues, tanto en el análisis de los sistemas fiscales de América Latina como en el seguimiento científico ulterior de la maduración del extractivismo verde, hay que tener siempre en cuenta a la renta: *Bring the rent back in.*

## **Bibliografía**

Abad, Leticia Arroyo y Lindert, Peter (2017). Fiscal Redistribution in Latin America Since the Nineteenth Century. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 243-282). Cham: Springer Open.

Acosta, Alberto (2013). Extractivism and Neoextractivism: Two Sides of the Same Curse. En Miriam Lang, Lyda Fernando y Nick Buxton (comps.), *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (pp. 61-86). Quito y Amsterdam: Rosa Luxemburg Foundation y Transnational Institute.

Agencia Internacional de la Energía [AIE] (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transition. World Energy Outlook Special Report*. Paris: IEA.

Atria, Jorge, Groll, Constantin y Valdés, María Fernanda (comps.) (2018). *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*. London: Palgrave.

Auty, Richard M. y Furlonge, Haydn I. (2019). *The Rent Curse: Natural Resources, Policy Choice, and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Banco Mundial (2012). *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*. Washington DC: World Bank Group.

Banco Mundial (2021). World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet). *World Bank*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/226371486076391711/CMO-Historical-Data-Annual.xlsx>

Bárcena Ibarra, Alicia y Prado, Antonio (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Barrientos, Armando (2013). *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bayly, Christopher A. (2004). *The Birth of the Modern World, 1780-1914: Global Connections and Comparisons*. Malden/Oxford/Victoria: Blackwell.

Bértola, Luis (2016). Development patterns and welfare States in Latin America. En Alicia Bárcena Ibarra y Antonio Prado (comps.), *Neoliberalism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century* (pp. 239-270). Santiago: CEPAL.

Blofield, Merike y Filgueira, Fernando (2020). *COVID-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Buenos Aires: CIPPEC.

Borges, Fabián A. (2018). Neoliberalism with a Human Face? Ideology and the Diffusion of Latin America's Conditional Cash Transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147-167.



Burchardt, Hans-Jürgen (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*, 267, 114-128.

Burchardt, Hans-Jürgen (2023). Materia Prima y Sociedad en América Latina

Reflexiones sobre el Extractivismo, la Política Fiscal y la Sostenibilidad Socioecológica. *Foro*, 7(6), 29-37.

Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). (Neo-)Extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.

Burchardt, Hans-Jürgen, Dietz, Kristina y Warnecke-Berger, Hannes (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Aldo Madariaga y Stefano Palestini (comps.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 207-229). Cham: Palgrave Macmillan.

Burchardt, Hans-Jürgen y Leinius, Johanna (comps.) (2022). *(Post-)colonial Archipelagos: Comparing the Legacies of Spanish Colonialism in Cuba, Puerto Rico, and the Philippines*. Michigan: The University of Michigan Press.

Busso, Matías y Messina, Julián (2020a). Overview: Fractured Societies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 1-14). Washington DC: Inter-American Development Bank.

Castañeda, Néstor (2017). Business Coordination and Tax Politics. *Political Studies* 2017, 65(1), 122-143.

Centrángolo, Oscar, Gómez Sabaini, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2017). La evasión tributaria en los países de la región. En Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner Fanta (comps.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 337-364). Santiago: CEPAL.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] (2018). *Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Panamá City: CIAT.

Clemens, Michael A. y Jeffrey G. Williamson (2012). Why Were Latin America's Tariffs so Much Higher Than Asia's Before 1950? *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 30 (1), 11-44.

Clifton, Judith, Díaz-Fuentes, Daniel y Revuelta, Julio (2017). Fiscal Policy and Inequality in Latin America, 1960-2012. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 387-406.). Cham: Springer Open.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. CEPAL. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2012a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2012b). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2012c). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020a). *Anuario estadístico de América latina y el Caribe 2019*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora post-COVID-19*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] Stat (2023). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. CEPAL. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012). *The employment situation in Latin America and the Caribbean: Labour productivity and distribution issues*. Santiago y Lima: CEPAL y OIT.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Oxfam (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL y Oxfam.

Cornia, Giovanni Andrea, Gómez-Sabaini, Juan Carlos y Martorano, Bruno (2011). *A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade*. Helsinki: UNU-WIDER.

Coronil, Fernando (2008). It's the Oil, Stupid!!!. *Harvard Review of Latin America*, VIII(1), 19-20.

De Vries, Gaaitzen et al. (2021). *The Economic Transformation Database (ETD): content, sources, and methods*. Technical Note. Helsinki: UNU-WIDER.

Doner, Richard F. y Schneider, Ben R. (2016). The Middle-Income Trap. *World Politics*, 68(04), 608-644.

Ellner, Steve (2019). Pink-Tide Governments: Pragmatic and Populist Responses to Challenges from the Right. *Latin American Perspectives*, 46(1), 4-22.

Ericsson, Magnus y Löf, Olof (2018). Mining's Contribution to Low- and Middle-Income Economies. En Tony Addison y Alan Roe (comps.), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development* (pp. 51-70). Oxford/London: Oxford University Press.

Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.

Felipe, Jesús, Kumar, Utsav y Galope, Reynold (2014). *Middle-Income Transitions: Trap or Myth? ADB Economics Working Papers Series 421*. Manila: Asian Development Bank.

Filgueira, Fernando et al. (2011). Shallow States, Deep Inequalities, and the Limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America. En Merike Blofield (comp.), *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (pp. 245-277). Pennsylvania: Penn State Press.

Flores-Macías, Gustavo (2019). *The political economy of taxation in Latin America*. Cambridge/ New York: Cambridge University Press.

Griffith, Breda (2011). Middle-income trap. En Raj Nallari et al. (comps.), *Frontiers in Development Policy* (pp. 39-43). Washington DC: World Bank.

- Gudynas, Eduardo (2020). *Extractivisms: Politics, Economy and Ecology*. Black Point: Fernwood Publishing.
- Hallerberg, Mark y Scartascini, Carlos (2019). Particularistic Political Institutions and Tax Neutrality in Latin America. En Gustavo Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 144-171). Cambridge: Cambridge University Press.
- Heredia, Mariana (2016). Las clases altas y las experiencias del mercado. En Gabriel Kessler (comp.), *La sociedad argentina hoy: Radiografía de una nueva estructura* (pp. 185-205). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Izquierdo, Alejandro y Pessino, Carola (2020). Limited Redistributions Through Fiscal Policies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 279-310). Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Jiménez, Juan Pablo (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 51-67.
- Kang, Nahee y Paus, Eva (2020). The Political Economy of the Middle Income Trap: The Challenges of Advancing Innovation Capabilities in Latin America, Asia and Beyond. *Journal of Development Studies*, 56(4), 651-656.
- Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Karl, Terry Lynn (2004). Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences. *Encyclopedia of Energy*, 4, 661-672.
- Mahon Jr., James E., Bergman, Marcelo y Arnson, Cynthia J. (comps.) (2015). *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington DC: Wilson Center.

Martorano, Bruno (2018). Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the recent experience of Latin America. *Journal of International Development*, 30, 256-273.

Mazucca, Sebastián (2012). Recursos Naturales, Populismo Rentista y Tentaciones Hegemónicas en América del Sur. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15 (29), 3-31.

Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-led Development in Latin America. En Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico y Sergio Tezanos Vázquez (comps.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 51-76). Leiden/Boston: Brill Nijhoff.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. Paris: OECD.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012). *2012 Labour Overview. Latin America and the Caribbean*. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2013). *2013 Labour Overview. Latin America and the Caribbean*. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Lima: Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Palma, José Gabriel (2019). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income?. *Development and Change*, 50(1), 1133-1213.

Palma, José Gabriel (2020). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, 132, 95-139.

Paus, Eva (2020). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation. *Journal of Development Studies*, 56(4), 657-679.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2016 – Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso*. New York: PNUD.

Ross, Michael L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Ruiz, Susana (2020). *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Montreal: OXFAM International.

Strada, Julia et al. (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa. Entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: CEPA/FES.

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2023). UNCTADstat International Trade Statistics. UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org/>

United Nations Environment Programme [UNEP] et al. (2008). *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*. United Nations Environment Programme (UNEP). Nairobi: UNEP.

Valdés, María Fernanda (2017). ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 77-89.

Voskoboynik, Daniel Macmillen y Andreucci, Diego (2021). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the 'Lithium Triangle'. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 5(2), 787-809.

Warnecke-Berger, Hannes (2021). Rent, Capitalism and the Challenges of Global Uneven Development. En Hannes Warnecke-Berger (comp.), *Development, Capitalism, and Rent: The Political Economy of Hartmut Elsenhans* (pp.1-16). London/New York: Palgrave Macmillan.

Warnecke-Berger, Hannes e Ickler, Jan (comps.) (2023). *The Political Economy of Extractivism. Global Perspectives on the Seduction of Rent*. London/New York: Routledge.

Williamson, Jeffrey G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, 16 (3), 324-341.

Wolff, Jonas (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58(2), 124-147.

World Inequality Database [WID] (2023). Título de la información que se extrajo de esta base de datos. *WID*. <https://wid.world/>