

EL EXTRACTIVISMO Y LA DEPENDENCIA ECONÓMICA: LÍMITES Y DESAFÍOS

Javier Gómez*

Exponer al final tenía como objetivo rescatar diversos elementos de las ponencias que se dieron a conocer en este seminario y traerlas a una lectura práctica. Se ha escuchado sobre la tendencia progresiva del extractivismo en la economía en los países latinoamericanos. A ello, es necesario decir como primer elemento, que esta tendencia no es de transición, no es de transformación, sino más bien una tendencia que tiene carácter permanente y creciente.

El segundo elemento se refiere a la experiencia ecuatoriana de Yasuní y el extractivismo cero, y ahí surge la pregunta ¿cómo países pobres como los nuestros podrían suspender violentamente su producción en el marco de las industrias extractivas y promover nuevos tipos de economía para hacer más sostenibles las sociedades y las economías? Inmediatamente surge la posibilidad de

* *Economista de la Universidad de Córdoba, Argentina. Con estudios de especialidad en Política Monetaria. Es docente en la Universidad Católica Boliviana. Tiene diferentes publicaciones sobre economía. Ha dirigido varios proyectos y actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).*

plantearse visiones de desarrollo de mediano y de largo plazo, y comenzar a orientar la política hacia esa transición.

Asimismo se ha discutido y escuchado al ministerio de Hidrocarburos y Energía, sobre el énfasis que debe hacer el Estado para la recuperación del sentido de planificación y específicamente de la planificación energética. Ahí, es preciso reconocer también que esta planificación todavía tiene una visión tradicional, es decir, una orientación en la producción de energías.

Igualmente de importante ha sido en todo este proceso, el rol fundamental que ha jugado la crisis política a la cual se ha incorporado el debate sobre la recuperación de los hidrocarburos. El debate estuvo centrado en que el proceso de capitalización había permitido un protagonismo sustancial de las transnacionales en la economía boliviana y que esta fuerte dependencia de las transnacionales había orientado la producción con la idea de “exportar o morir”. Se decía que se requería una fuerte inversión extranjera directa y, de esa manera, se promovió la capitalización.

También es conocido que desde la crisis de la gestión 2000-2001 comienza a materializarse un reconocimiento de que las inversiones no habían sido lo que se esperaba y, que más bien, el protagonismo de la presencia transnacional en los sectores estaba generando una rápida y fuerte monetización de los recursos naturales, lógicamente muy vinculada al carácter empresarial y, además, a la fuerte concentración de la renta en manos privadas.

La Ley 3058 establece —de acuerdo a un concepto muy especial de nacionalización— la recuperación de estos hidrocarburos. Después de casi seis años de

promulgada esta ley, se puede reconocer que lo que sí se ha conseguido, es mayor participación estatal en la renta petrolera, pero no un cambio en la tendencia de fuerte monetización de los recursos naturales y tampoco la industrialización del sector.

Es necesario observar la dinámica del comportamiento del PIB desde el año 1981 caracterizada por la crisis de la deuda con el gobierno de la Unión Democrática Popular (UDP); el proceso de estabilización establecido en el gobierno de Paz Estenssoro y los procesos de reforma estructural —lamentablemente vinculados a lo que fue la segunda generación de reformas¹— y la tendencia de crecimiento que llegó a ser el más alto el año 1997, con un 5 por ciento. Después se registró una caída muy fuerte del crecimiento hasta el año 2003, cuando se observó un crecimiento por encima del 4 por ciento hasta llegar a un 6,15 por ciento el 2008 y con un estimado de crecimiento para el 2009 de 3,21 por ciento.

Es necesario preguntarse ¿qué es lo que ha permitido que este crecimiento suceda en el PIB boliviano? El análisis que hace Juan Carlos Guzmán a través del análisis del Balance Energético, muestra la fuerte tendencia de crecimiento de las exportaciones y la gran dependencia que se tiene de las exportaciones no tradicionales por ejemplo, el año 2003, con 1.700 millones de dólares, el 2008 con una exportación de 7.000 millones de dólares.

Solamente los minerales e hidrocarburos alcanzaron 5.400 millones de dólares en exportaciones el 2008. Si

¹ *La primera generación de reformas se refiere a las reformas de estabilización aplicadas en Bolivia a fines de la década del ochenta. La segunda generación de reformas son las llamadas reformas estructurales, que se inician en la década de los noventa.*

el año 2000 se estaba tendiendo a tener una relación de 60 por ciento de exportaciones no tradicionales y 40 por ciento de exportaciones tradicionales, en este momento la relación se ha invertido: se tiene entre 65 y 70 por ciento de exportaciones tradicionales por concepto de hidrocarburos y minería y 35 por ciento por exportaciones no tradicionales.

El extractivismo una mayor dinámica de ingresos fiscales

¿Por qué no se ha podido tender a reformas más estructurales orientadas a fortalecer el sector productivo en Bolivia, en tiempos de un gobierno con tan amplio respaldo? ¿Por qué se depende mucho más de la renta del sector extractivo?

Si se suman los ingresos por regalías y por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se estaría hablando de 2.299 millones de dólares que el erario nacional recauda a partir de la explotación de los recursos naturales.

Entonces, lógicamente, lo que se puede entender es que el extractivismo, la dinámica de exportaciones de recursos naturales ha determinado un cambio sustancial en el comportamiento de los ingresos fiscales, pero también ha permitido un equilibrio político que no necesariamente es muy equitativo. Significa que la generación de la Ley 3058, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), ha permitido equilibrios políticos, que reafirman toda la tendencia de demanda de los departamentos productores para obtener mayores recursos vía regalías y posteriormente vía IDH.

Si se observa la composición de la distribución: el Tesoro General de la Nación se queda sólo con el 17,8 por ciento proveniente del IDH, lo demás es distribuido entre los departamentos, municipios, universidades, Fondo Indígena y la Renta Dignidad. En el caso de las regalías, la distribución es la siguiente: el 61,12 por ciento se entrega a las prefecturas, de los departamentos productores; el 5,5 por ciento para el Fondo de compensación a los departamentos de Beni y Pando y sólo el 33 por ciento se queda con el gobierno central.

Esta tendencia ha sido ratificada en la Constitución Política del Estado. La nueva Ley Marco de Autonomías va a establecer una redistribución de los recursos, pero con seguridad con la tendencia a redistribuir recursos del TGN y no de los departamentos, y eso se debe, fundamentalmente, a equilibrios políticos no a necesidades de desarrollo de esos departamentos.

Pero este crecimiento de los ingresos vía mayor captación de la renta hidrocarburífera a través de una mayor exportación aprovechando el *boom* de los precios internacionales, no necesariamente ha generado menor presión tributaria sobre los consumidores. La tendencia a vivir de las rentas de los hidrocarburos y de las rentas mineras y reducir la presión tributaria a la ciudadanía, no ha ocurrido en Bolivia. Más bien los ciudadanos han tenido mayor presión tributaria vía impuestos indirectos al ingreso. La tendencia de la presión tributaria sólo a consumidores alcanzó el año 2008 a 14,1 por ciento. Y la tendencia de reducción al 13 por ciento el 2009 se debe a la caída de la actividad económica en el país.

Entre el 2005 y el 2009 la tendencia de la presión tributaria sobre consumidores ha crecido. La presión tributaria ha llegado al 25 por ciento con relación al PIB, es decir, es una presión tributaria muy importante. Pero lo que se puede ver es que la reforma de la Ley de Hidrocarburos, no ha llevado a una reforma progresiva de la política tributaria del país.

Entonces, por estas dos vías el gobierno ha podido obtener los ingresos extraordinarios que le han permitido tener superávit. Pero ¿dónde iría tanta recaudación de recursos? Y ahí hablo de una tendencia a mantener el modelo primario exportador, alejándose de una transición hacia un proceso de industrialización, mucho menos planteando una alternativa de desarrollo, como lo propugnado por el gobierno como el *“vivir bien”*.

La tendencia de la inversión pública desde los noventa registraba una fuerte presencia del sector hidrocarburos hasta antes de la ley de capitalización. Los dos primeros años después de la capitalización la inversión fue creciente, cayendo fuertemente en los inicios del 2000. Con la reforma de la Ley 3058, debió haberse suscitado una tendencia reversible y la participación en la inversión del sector hidrocarburos debería tener una tendencia destacada como la que tuvo el año 1990. La tendencia de inversión del sector productivo apenas superó el 10 por ciento. Sin embargo, en los sectores no tradicionales, más bien la tendencia a la inversión ha caído, como se puede evidenciar en el sector agropecuario el año 2008 el porcentaje de la inversión ha sido de 6,9 por ciento. Lógicamente la inversión total ha crecido.

Donde ha habido una tendencia sostenible ha sido en infraestructura, que aún con un aumento sólido de la inversión pública, se mantiene casi en 50 por ciento de la inversión total. Y esta es una característica que acompaña casi toda la historia de los últimos 30 años.

Distribución social: los bonos

En el campo social sí ha habido un aumento en los últimos años, pero no mayor al de aquellos años en los que se planteó que el Estado debería ocuparse fundamentalmente de los aspectos sociales y olvidarse del sector productivo. La inversión en 2002 fue de 400 millones de dólares y el 2008 se está hablando de más de 1.000 millones de dólares.

El sector infraestructura es el más fuerte. De los 2.851 millones de dólares programados el 2009, casi el 50 por ciento se va a infraestructura y el sector productivo no alcanza a 250 millones de dólares.

Se está hablando de la creación de varios bonos y una tendencia más distributiva que en el periodo neoliberal, donde la cadena de hidrocarburos quedaba en manos privadas. La tendencia del gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS) es transferir buena parte de los recursos provenientes de la renta hidrocarburífera a determinadas poblaciones muy deprimidas. Se está tomando en cuenta los tres principales bonos, el bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el bono Juana Azurduy. El total de los tres bonos alcanza a 2.572 millones de bolivianos, que comprenderían 363 millones de dólares de transferencia directa, vía bonos, a poblaciones determinadas lo que supone más del 50 por ciento de lo que se ha invertido en el sector productivo.

¿Y para quién se produce? Mirando el PIB a través de la demanda final se observa cómo el gasto del consumo privado interno y el gasto del consumo de las exportaciones de bienes y servicios va en crecimiento, y también cómo el consumo privado final va bajando.

Lo que se estaría viendo es que hasta el 2007 la tendencia de la economía se inclina más hacia la exportación que hacia el mercado interno. El debate que se plantea es: ¿cómo se puede comenzar a generar un cambio en la política pública?, que establezca las bases para un desarrollo futuro que nos haga menos dependientes de los mercados externos y ojala más suficientes en lo que es el consumo de energías y el consumo de otros bienes por parte de la población.

Es imprescindible mirar más allá del análisis coyuntural del desarrollo y entrar en el debate de la crisis capitalista. Comenzar a discutir nuevos paradigmas, comenzar a expresar este debate en una política pública mucho más clara y orientadora hacia esa tendencia.