



HAL
open science

La industrialización de los recursos naturales en el marco de las nuevas estrategias económicas en América Latina

María José Paz Antolín, David Silva Gutiérrez

► To cite this version:

María José Paz Antolín, David Silva Gutiérrez. La industrialización de los recursos naturales en el marco de las nuevas estrategias económicas en América Latina. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.744-758. halshs-00875197

HAL Id: halshs-00875197

<https://shs.hal.science/halshs-00875197>

Submitted on 21 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL MARCO DE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

M^a José Paz Antolín y David Silva

Resumen

La implementación de “nuevas” estrategias económicas en América Latina se ve fuertemente condicionada por la herencia neoliberal generando una dialéctica caracterizada por elementos de cambio y de continuidad. Partiendo de este supuesto, nuestro trabajo se centra en analizar el impacto de esta herencia en un eje considerado crucial en estas nuevas estrategias, la industrialización a partir de los recursos naturales. Tras caracterizar estas estrategias industrializadoras en el sector de hidrocarburos y tomando como referencia tres países de la región (Bolivia, Brasil y Ecuador) se identifican los principales elementos de continuidad con las políticas de ajuste neoliberal que, según concluimos, están limitando el grado de avance del proceso industrializador.

1. Introducción

Desde los primeros años de este nuevo siglo muchos gobiernos de América Latina (AL) han optado de forma explícita por una estrategia de desarrollo centrada en los recursos naturales (RRNN)¹. Dejando al margen la heterogeneidad entre unas experiencias y otras, es posible identificar tres elementos que han contribuido a ello: i) las dificultades para imitar el modelo de industrialización asiático particularmente en los países del Cono Sur; ii) el crecimiento de la demanda y de los precios internacionales de la mayoría de las materias primas que se producen en la región (el “boom” de las materias primas); iii) el cuestionamiento de las políticas neoliberales y, en particular, de la ausencia de una política industrial activa y de la “retirada” del Estado como actor clave de la economía.

De esta manera con el cambio de siglo se fueron generando ciertas condiciones económicas pero también políticas para impulsar nuevas estrategias económicas. Sin embargo, las mismas, tal y como se han ido formulando hasta ahora, no son totalmente novedosas o al menos no en la mayoría de sus propuestas pues países de la región con abundancia de RRNN, como por ejemplo, Chile, ya vienen impulsándolas mucho antes del inicio del boom de las materias primas². En este sentido, tal y como lo expresan algunos autores³ la caracterización de estas estrategias como “nuevas” debería ser entendida como la expresión de su mayor presencia en la orientación de las políticas económicas en la región pero no en el sentido de que su contenido sea realmente original.

Con independencia de ello, tales estrategias están siendo implementadas en el contexto de lo que algunos autores, sobre todo anglosajones, han venido denominando el postneoliberalismo, un contexto marcado por el desigual intento de superación de las políticas típicas del Consenso de Washington en distintos países de la región. Qué implica realmente este intento de superación es una pregunta para la cual no existe una respuesta unánime en la literatura. Para algunos autores existen ya las condiciones para dar el salto a un nuevo paradigma que implique abandonar el neoliberalismo (Cypher, 2007:57). Para otros estamos ante una izquierda “más post-liberal que anti-liberal” (Arditi, 2010:159). Por su parte Grugel y Rigorizzi (2012) prefieren subrayar que el cambio experimentado hasta el momento es insuficiente como para hablar de una ruptura con el paradigma neoliberal. Esto implica que la implementación de estas “nuevas” estrategias está fuertemente condicionada por la herencia neoliberal dando lugar a una típica dialéctica caracterizada por elementos de cambio pero también de continuidad. En este contexto muchos autores tratan de discernir hasta qué punto podemos hablar de una alternativa a las políticas del Consenso de Washington, es decir, de una nueva agenda de desarrollo.

En el marco de esta discusión, los trabajos más específicos se han enfocado fundamentalmente en analizar y resaltar los elementos de cambio. Nuestro trabajo pretende contribuir a este debate desde una perspectiva diferente. Parte del

¹ Merece la pena destacar como ejemplos representativos de las formulaciones de estas estrategias los Planes Nacionales de Desarrollo tanto de Bolivia (2006-2010) como de Colombia (2006-2010 y 2010-2014) por surgir de gobiernos en apariencia muy distantes en el espectro político. En ambos se considera que el desarrollo económico pasa por una explotación más intensiva de sus RRNN aunque divergen en el papel que debe asumir el estado en dicha tarea.

² También durante la etapa desarrollista algunos países trataron de impulsar un proceso de industrialización de estas características a través sobre todo de la actuación de empresas públicas, como fue el caso de Petrobras en Brasil mediante el apoyo a la cadena de proveedores locales.

³ Ver Chávez *et al.* (2008:36).

supuesto de que las nuevas estrategias económicas implementadas por los distintos gobiernos están fuertemente condicionadas por la herencia neoliberal. A partir de aquí nuestro objeto de estudio se centra en un eje crucial de estas nuevas estrategias, la industrialización a partir de los RRNN, pretendiendo identificar en él los rasgos propios de la herencia neoliberal que están condicionando su desempeño.

La pregunta de fondo que se plantea este trabajo es si es posible la industrialización de los RRNN, particularmente de los hidrocarburos, en el marco del actual contexto político y económico. Tal pregunta se plantea teniendo en cuenta fundamentalmente los factores internos de las distintas economías. El objetivo obviamente no es dar una respuesta definitiva y válida para todos los países de la región pero sí tratar de avanzar en la caracterización de esta estrategia industrializadora e identificar los obstáculos para su implementación en el contexto actual. Este objetivo no implica evaluar en todo su conjunto el desempeño de dichas estrategias en cada uno de los países analizados ni poner de manifiesto todas sus diferencias sino solo aquellas vinculadas con la herencia neoliberal.

Para ello tendremos como referencia las experiencias de tres países de la región que, de una u otra forma, están tratando de aprovechar la abundancia de sus recursos hidrocarbúricos para impulsar su industrialización. La elección de estos tres países nos permitirá tener en cuenta las notables diferencias en las estrategias económicas adoptadas por distintos gobiernos de la región en la explotación de sus RRNN a pesar de tener en común el objetivo de su industrialización. La heterogeneidad manifestada se deriva tanto de las diferentes estructuras socio-económicas de cada país como, precisamente, de la herencia neoliberal. La existencia de esta fuerte heterogeneidad y sus factores determinantes constituye uno de los aspectos más debatidos en relación a las nuevas estrategias económicas por lo que el análisis realizado aquí podrá contribuir a esta discusión⁴. Además esta elección permitirá que nos centremos en el sector de hidrocarburos por la importancia que tiene para las tres economías facilitando la comparación.

Para desarrollar el objetivo propuesto consideramos imprescindible comenzar por caracterizar una estrategia de industrialización a partir de los RRNN mediante la revisión de la literatura más reciente sobre el tema (apartado 2). En segundo lugar (apartado 3) identificaremos los elementos de continuidad más importantes con la etapa neoliberal valorando su interrelación con las características señaladas en el apartado 2. Por último, resumiremos las principales conclusiones derivadas del estudio realizado (apartado 4).

2. ¿En qué consiste una estrategia de industrialización de los RRNN?

Como mencionamos anteriormente, de manera reciente varios gobiernos de la región, han puesto en marcha estrategias de desarrollo ligadas a la explotación intensiva de sus RRNN. En estas políticas, formuladas a través de Planes de Desarrollo Nacional (PND), los RRNN se presentan como el eje vertebrador sobre el cual articular la necesaria transformación del patrón tradicional de especialización de estas economías y conseguir así, mejoras en las condiciones de vida de su población⁵.

Bolivia, Ecuador, Brasil o Colombia, son claros ejemplos de ello aunque con diferencias sustanciales no solamente en el contenido de sus propuestas sino en el modo en el que éstas se gestaron.

La formulación de las líneas estratégicas de los PND de Bolivia y Ecuador muestra claras similitudes. Surge de dos partidos políticos nacionales, el Movimiento al Socialismo (MAS) en el caso del primero, y el Movimiento Alianza País el segundo, que acceden al poder gracias a que son capaces de canalizar el descontento social generado en la población a raíz de la implementación gubernamental de las políticas de orientación neoliberal desde finales de los años ochenta⁶. Asimismo, atendiendo al contenido, ambas propuestas se muestran ambiciosas en su objetivo de alcanzar mayores niveles de desarrollo, concibiendo éste como un proceso autónomo, endógeno, multidimensional lo que implica incluir dimensiones como la social, democrática, política y económica. Para ello, uno de los elementos claves de la estrategia económica a seguir sería la industrialización de los RRNN. Esto posibilitaría salvar el obstáculo que actualmente supone una estructura productiva primarizada redefiniendo así el patrón de desarrollo primario-exportador de estas economías. El Estado dirigiría la estrategia presentándose así como sujeto fundamental en la promoción de un proceso de desarrollo.

En el caso de Colombia, el PND se centra en subrayar la gran cantidad de oportunidades que la economía mundial ofrece al país. Así, Colombia debe aprovechar ese escenario favorable para crecer e insertarse a escala mundial de una manera más competitiva. En este caso el Estado se limitará a “fijar las reglas de juego y dirimir conflictos”, el resto quedaría en manos del sector privado y la sociedad.

⁴ Algunos autores han sintetizado estas diferencias a partir de la consideración de dos grandes posiciones dentro de la izquierda actual latinoamericana: la socialdemócrata, representada por países como Brasil o Chile en su día y los populistas donde quedarían encuadrados los casos de Bolivia, Ecuador o Venezuela. Sin embargo otros consideran que las diferencias y los matices son tantos que un planteamiento como el anterior resulta demasiado simplista. Para profundizar en esta discusión puede consultarse Cameron y Hershberg (2010).

⁵ El PND de Bolivia se aprobó el 16 de junio de 2006, con el nombre de “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, 2006-2011”. El “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” de Ecuador se aprobó el 5 de noviembre de 2009. Colombia, hizo lo mismo el 16 de junio de 2011 con su “Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para todos”.

⁶ Para profundizar en los PND de Bolivia y Ecuador se pueden consultar los trabajos de Déniz *et al.* (2012) o Molero y Paz (2012).

Por último, cabe destacar el caso de Brasil, donde si bien no existe un PND al estilo de los anteriores países, sí existe una declaración de intenciones expresada en palabras del entonces presidente del país, Lula da Silva que presentó elementos comunes con los casos de Bolivia y Ecuador. El discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 2009 propuso un paquete de medidas orientadas al desarrollo del pre-sal (aguas oceánicas ultra profundas situadas por debajo de una capa de sal) en las que se afirmó que si las reservas de petróleo localizadas eran bien explotadas podrían servir para impulsar el desarrollo del país y mejorar las condiciones de vida de los brasileños. Lograr ese objetivo requería según Lula una estrategia centrada en tres objetivos: que la mayoría de la renta generada por esas actividades se quedara en Brasil, que el país no se transformara en un mero exportador de crudo sino de derivados del petróleo impulsándose además una potente industria proveedora de equipamientos y servicios para el sector hidrocarburos y, por último, que los recursos obtenidos fueran destinados a promover el desarrollo tecnológico y diversos programas sociales.

Como indicamos anteriormente, uno de los factores que habrían impulsado la puesta en marcha de este tipo de estrategias fue el cuestionamiento de las políticas neoliberales implementadas a lo largo de los años ochenta y cuya formulación se expresó a través del conocido Consenso de Washington. En concreto, ese cuestionamiento gira en torno a dos aspectos fundamentales para la implementación de este tipo de estrategias pero que en el citado Consenso desempeñaban un papel subsidiario: la función del Estado y su actuación a través de la política industrial⁷. En aquellos momentos toda intervención gubernamental, entre ellas la política industrial, dirigida a promover el desarrollo económico se concebía como elemento distorsionador del mercado y por tanto innecesaria (Kosacoff y Ramos, 1999). De manera reciente ambos aspectos, claramente ligados, han recuperado el protagonismo perdido en el diseño de la política económica (Devlin y Moguillansky, 2010; Rodrik, 2010).

Al mismo tiempo, la puesta en marcha de estos Planes podría interpretarse como un reflejo del renovado debate que se sucede actualmente en el ámbito académico, en torno a la relación entre RRNN y desarrollo. En ese debate distinguimos al menos dos posiciones, por un lado, encontraríamos aquellos autores que asocian de manera negativa la relación entre RRNN y desarrollo a través de comparaciones entre países con abundantes recursos, fenómeno que califican como “maldición de los recursos naturales”. La tesis que extraen estos autores de sus análisis, mantiene que los países con abundantes RRNN tienen bajos niveles de crecimiento económico.

De este modo, aquellas economías que han obtenido buenos resultados en términos de crecimiento económico sobre la base de la explotación de los mencionados recursos son consideradas más como la excepción que confirma la regla que como una experiencia extensible al conjunto de países poseedores de este tipo de recursos. Entre las investigaciones que se encuentran bajo este enfoque destacan las de Jeffrey Sachs y Andrew Warner, (1995), Auty (2001), y Ross (1999).

Entre las principales causas que habrían provocado el pobre desempeño de estas economías encontraríamos⁸:

- La conocida como enfermedad holandesa consistente en la apreciación del tipo de cambio real inducida por la entrada masiva de divisas consecuencia de la exportación del recurso natural. Dicha apreciación tiene como efecto la pérdida de competitividad exterior de los sectores económicos que producen otros bienes transables, particularmente los industriales, lo que conlleva riesgo de desindustrialización.
- Tesis Prebisch-Singer que afirma la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los bienes primarios con respecto a los manufacturados.
- La volatilidad de los precios de las materias primas afecta al crecimiento de los países exportadores de RRNN generando desequilibrios macroeconómicos.
- Los sectores extractivos (minas e hidrocarburos) producen grandes beneficios para el país. La riqueza se concentra en unos pocos sectores y genera instituciones sociales y políticas funcionales a la redistribución de dicha riqueza bajo formas patrimoniales, clientelares o corporativas. El objetivo es por tanto, ingresar en el circuito de distribución de esa renta que son apropiadas por las élites e improductivamente asignadas. La captura de la renta no es productiva, no agrega valor, por lo que el resultado es un crecimiento lento.
- La explotación de los RRNN genera “enclaves” productivos desconectados del resto de la economía por lo que no existen encadenamientos internos tanto hacia atrás como hacia delante por lo que los efectos derrame son nulos.

Frente a esta concepción, estarían aquéllos que presentan los RRNN más como una oportunidad para alcanzar el desarrollo que como un obstáculo para lograrlo. El análisis de países considerados exitosos en su tratamiento de los RRNN sirve a estos autores para argumentar que estos recursos son activos económicos con suficientes potencialidades asociadas como para mejorar los niveles de desarrollo económico a largo plazo de aquellos países

⁷ Para profundizar más en estos aspectos, ver Peres, 2006.

⁸ Ver Schuldt y Acosta (2006).

que los poseen⁹. Entre las principales potencialidades se encontrarían, el aumento en los niveles de productividad o la existencia de derrames tecnológicos y encadenamientos productivos comparables a los rendimientos obtenidos por el sector manufacturero (Wright y Czelusta, 2004; Barbier, 2003). Otros argumentos, en este caso de carácter más coyuntural, se refieren, por un lado al dinamismo mostrado en la última década por los RRNN y sus manufacturas en el comercio internacional (que ha superado incluso al de las manufacturas de alta tecnología) y, por otro, al protagonismo que adquirirán estos recursos en la próxima revolución tecnológica: biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica y nuevos materiales (Pérez, 2010).

Las contribuciones realizadas bajo este segundo enfoque, comparten una premisa esencial: el resultado de la relación entre RRNN y desarrollo depende de cómo se establezca la relación. No obstante, si bien comparten este punto de partida, difieren a la hora de definir aspectos fundamentales de la estrategia para que su implementación produzca resultados positivos en términos de desarrollo económico. Esta heterogeneidad en las propuestas se visibiliza fundamentalmente en tres cuestiones sumamente relevantes que son: el papel otorgado al Estado; el mecanismo utilizado para dar impulso y financiar la estrategia; y por último hacia dónde dirigir las rentas generadas a través de la explotación del recurso.

Comenzando por lo primero y frente a las tendencias privatizadoras que caracterizaron la década de los noventa, la mayoría de autores revisados insisten en el necesario protagonismo del Estado. Así, para Ramos (1998) y Buitelaar, (2001), Machinea y Vera (2007), el papel del Estado es clave aunque siempre se asume su complementariedad con el sector privado para salvar lo que consideran es el principal obstáculo que impide el desarrollo económico de las economías latinoamericanas, es decir, su estructura productiva de marcado perfil primario exportador. La alianza Estado-sector privado servirá para establecer estrategias de desarrollo productivo que incluirán entre otras medidas la selección de sectores o actividades a incentivar para agregar valor a las actuales exportaciones y transformar así las tradicionales ventajas comparativas de la región en ventajas dinámicas, (Ocampo, 2001)¹⁰. En esta línea, para Mehlum *et al.* (2006), y Sinnott *et al.* (2010) el papel de las instituciones se presenta como clave para hacer una buena gestión de las rentas derivadas de la venta del recurso natural. Si el país posee instituciones de calidad, controlará los efectos negativos que ocasiona la entrada de los ingresos generados por la explotación del recurso poniendo especial énfasis en la lucha contra la corrupción.

En cuanto al mecanismo necesario para financiar la estrategia para algunos autores debería ser la propia renta generada por la explotación del recurso, (CEPAL, 2008:60; Cypher, 2010). De este modo, una parte de la renta obtenida mediante la venta del recurso natural se destinaría a la reinversión productiva en la propia industria. Barbier (2003) y Torvik (2002) muestran cómo los países que han dirigido una mayor proporción de la renta generada con la explotación del recurso hacia inversiones productivas obtienen mejores resultados en términos de crecimiento económico. Sin embargo, para Sinnott *et al.* (2010), el mecanismo financiador de la estrategia bien podría ser la inversión extranjera directa (IED) por sus efectos positivos en términos de productividad y así el destino de una parte de la renta iría a un Fondo de Estabilización a largo plazo para evitar fenómenos como la enfermedad holandesa. En este sentido, Gylfason (2001:9) subraya la relevancia que supuso para mantener el crecimiento a largo plazo de Noruega la creación de un fondo con las rentas generadas por la explotación del petróleo y gas aunque este es precisamente uno de los países que también se utilizan como referente en los estudios de Barbier y Torvik.

En esencia, el renovado protagonismo que los RRNN han recuperado en la literatura económica más reciente, y la proliferación de estudios que les señalan como activos económicos con suficientes potencialidades asociadas como para emprender estrategias económicas en torno a ellos, ha permitido que el debate tradicional sobre su importancia en el desarrollo económico transite de por qué unos países crecen y otros no a cómo conseguir que los efectos positivos asociados a la explotación de los recursos se produzcan.

A partir de la revisión realizada anteriormente, y teniendo en cuenta sobre todo las aportaciones de los autores que consideran potencialmente positiva la relación RRNN y desarrollo, proponemos una caracterización básica de lo que sería una estrategia de industrialización a partir de estos recursos. Para ello, planteamos una serie de rasgos fundamentales en los que se debería avanzar para lograr el éxito de tal estrategia. Se trata de cuatro aspectos interrelacionados entre sí y que podrían agruparse a su vez en dos grandes dimensiones, la productiva y la fiscal quedando formulados de la siguiente manera:

A) Dimensión productiva:

A.1) Un aumento sostenido de la producción siendo el mismo la base material de todo la estrategia. Este aumento sostenido en la producción sólo será posible mediante un incremento también constante en las inversiones. Estamos

⁹ Algunos países consiguieron a partir de la explotación intensiva de sus RRNN, transitar hacia estructuras productivas más diversificadas y mayores cotas de desarrollo económico. En algunos casos, aun manteniendo la especialización productiva en estos recursos consiguieron agregarles valor (Australia y Nueva Zelanda), y en otros, se modificó significativamente el patrón exportador que venían desarrollando hacia la diversificación de su base productiva y su oferta exportadora para incluir bienes y servicios de media y alta tecnología (Suecia y Finlandia). Si bien en todos ellos las exportaciones fueron un importante instrumento dinamizador de sus economías (Blomstöm y Meller, 1990).

¹⁰ En este sentido, Cypher (2010) muestra su escepticismo sobre la capacidad de los Estados latinoamericanos para asumir la función de sujeto encargado de asumir la dirección de una estrategia de este tipo.

ante una una estrategia de largo plazo que requiere de inversión en actividades de exploración y explotación del recurso para obtener reservas, abastecer al sector y asegurar su producción.

A.2) Desarrollo del tejido industrial y la cadena de valor vinculada al recurso natural (con encadenamientos tanto hacia atrás como hacia delante) corrigiendo con ello una inserción externa fundamentalmente primaria. Es imprescindible que el desarrollo del sector se acompañe de un mayor grado de elaboración del recurso en el país donde tiene lugar la extracción y de una mayor articulación productiva con el resto de sectores productivos. Con ello se pretende generar una estructura productiva más diversificada con efectos positivos para el país en su inserción en la economía mundial.

B) Dimensión Fiscal:

B.1) Un uso de la renta obtenida con la explotación del recurso que contribuya a evitar la conocida *enfermedad holandesa* logrando así una complementariedad entre la política industrial y la política macroeconómica.

B.2) Apoyo mediante la renta al desarrollo de políticas sociales que permitan una redistribución del ingreso y una mejora sostenida de las condiciones materiales de vida de la población ya que en muchas ocasiones este tipo de industrias se encuentran en países subdesarrollados en los que existen grandes déficits sociales y para cuya extinción debe utilizarse parte de esa renta.

La identificación de estos cuatro rasgos fundamentales nos permite concretar la forma en que la continuidad con el ajuste neoliberal está influyendo en la implementación de las estrategias de industrialización de los RRNN. Esta tarea es la que se desarrolla en el apartado siguiente.

3. Elementos de continuidad con las políticas de ajuste neoliberal

Ya ha sido mencionado que la industrialización a partir de los RRNN se presenta en buena parte de los planes de desarrollo como el elemento clave de una estrategia alternativa a las políticas económicas del Consenso de Washington. Además, la presencia desde los años interseculares de gobiernos de izquierda o centro-izquierda en varios países de AL ha contribuido a reforzar la idea de encontrarnos ante una alternativa a las políticas económicas frecuentes en las dos décadas precedentes.

Sin embargo, el alcance de esos cambios y su significado está siendo objeto de un interesante debate político y académico (Cameron y Hershberg, 2010; Rivarola y Garcé, 2008). Dicho debate asume la fuerte heterogeneidad entre las experiencias de unos países y otros llegando a plantearse la existencia o no de “distintas” izquierdas: la social demócrata y la populista (Cameron, 2009; French, 2010). Más allá de lo adecuado de la clasificación anterior, la cuestión que se revela trascendental desde una perspectiva económica es la del alcance de los cambios en las políticas económicas aplicadas.

En el marco de este debate, algunos trabajos recientes insisten en la presencia de numerosos e importantes elementos de continuidad con las políticas anteriores. Así, Stallings y Peres (2011) constatan que, durante el periodo 2000-2010, de los cinco ejes fundamentales que conformaron las reformas neoliberales en AL (liberalización comercial, liberalización de los sistemas financieros nacionales, apertura de la cuenta de capital, reforma fiscal y privatización) sólo se han producido cambios significativos en el último de ellos. Los autores sostienen que, particularmente en los tres primeros aspectos, revertir el signo de las políticas neoliberales es complicado por los compromisos asumidos a nivel bilateral, regional o multilateral y por la propia dinámica de funcionamiento de los mercados. Desde un enfoque diferente Grugel y Rigorizzi (2012:4) concluyen en términos parecidos pues señalan que los nuevos compromisos asumidos por algunos gobiernos, sobre todo en términos distributivos, van acompañados de una misma estrategia de crecimiento guiada por las exportaciones y de unas políticas macroeconómicas que siguen priorizando la estabilidad.

En el marco de este debate sobre los elementos de cambio y continuidad, el análisis específico de las políticas económicas asociadas a la explotación de los RRNN reviste especial importancia. Ello se debe a que, como ya ha sido mencionado, los sectores extractivistas han cobrado un renovado protagonismo en el contexto actual siendo los principales impulsores de la dinámica de crecimiento.

Teniendo en cuenta las características de estos sectores, su protagonismo en las nuevas estrategias económicas así como las condiciones necesarias para avanzar en un proceso de industrialización de los RRNN señaladas en el apartado anterior podemos identificar tres cuestiones clave en las que analizar los posibles cambios producidos: i) la propiedad del capital (público o privado) y las políticas de IED; ii) la política distributiva del Estado a través del uso de la renta petrolera; iii) la política macroeconómica y su complementariedad con la política industrial. Según los trabajos mencionados anteriormente es en los dos primeros aspectos donde más cambios se han producido mientras que el último está aparentemente marcado por la continuidad. Sin embargo vamos a ver que hay importantes diferencias entre los tres países analizados y que incluso en los dos primeros aspectos los cambios adoptados no han sido suficientes para revertir la dinámica precedente.

El análisis de las tres cuestiones clave definidas más arriba se plantea en relación con las condiciones necesarias para avanzar en la industrialización de los RRNN planteadas en el apartado anterior. Ello es así porque como apuntábamos al inicio, nuestro objetivo es tratar de valorar la existencia o no de elementos de continuidad con las políticas neoliberales y su influencia en el desarrollo de una estrategia industrializadora con las características anteriormente definidas¹¹.

i) Las políticas de tratamiento al capital extranjero y el aumento en la producción de los RRNN

Como hemos visto, el aumento en la producción es la base material de esta estrategia industrializadora. Por otra parte, este aumento en la producción depende directa y fundamentalmente de las inversiones realizadas por lo que resulta necesario identificar los cambios que se hayan producido en este sentido: ¿Quién controla o de qué mecanismos depende que se ejecuten las citadas inversiones?

La apertura al capital extranjero y los procesos de privatización ocurridos en la década de los noventa dieron lugar a una pérdida del control estatal sobre las inversiones y sobre el ritmo de explotación de los recursos. Esta pérdida de control, que fue sólo parcial en algunos países, supuso la cesión del mismo a las empresas transnacionales (ET) pues eran ellas quienes, en muchos países, se convirtieron en los operadores dominantes. Además de este aumento en la participación de las ET se aprobaron marcos reguladores que, eliminando restricciones a la libre actuación del capital privado, pretendían actuar como incentivo para que estos aumentaran sus inversiones en la explotación de los recursos.

Precisamente ha sido el deseo de recuperar parte o la totalidad del control perdido lo que ha dado lugar a nuevos cambios reguladores e institucionales en la mayoría de los países. Algunos gobiernos latinoamericanos han entendido que esta recuperación requiere revertir la dinámica privatizadora y modificar algunas de las condiciones en las que han estado operando las ET. De forma complementaria se ha hecho preciso refundar o reforzar, según los casos, las antiguas empresas públicas para convertirlas en actores fundamentales del sector.

Sin embargo, en aquellos países en los que la pérdida de la propiedad y el control fue prácticamente total, como es el caso de Bolivia y, de forma menos acusada, de Ecuador, las medidas adoptadas hasta ahora, a pesar de su radicalidad aparente, no han permitido una recuperación real del control sobre las actividades de inversión y explotación de las materias primas. Ello es debido a la alta participación de ET que siguen operando bajo marcos reguladores que, a pesar de los cambios, mantienen importantes elementos de continuidad con respecto a la etapa neoliberal. A esta alta participación de las ET se le añaden los problemas financieros y de gestión de las empresas públicas que quedaron fragmentadas y debilitadas tras la privatización de los noventa.

Así, por ejemplo, en el caso de Bolivia, a pesar del Decreto de Nacionalización las ET siguen teniendo el control de aproximadamente el 80% de la producción de hidrocarburos (ver Tabla 1) quedando el 20% restante en manos de las dos filiales de YPF (Chaco y Andina). Además, los nuevos contratos firmados en 2006 por parte de las ET no incorporaron compromisos de inversión. Estos deberían haber quedado recogidos en planes posteriores cuya elaboración se dilató hasta dos años y, en muchos casos, apenas se han cumplido. Tampoco se modificó el Decreto Supremo 26.366 de 24 de octubre de 2001 que supuso liberar a las empresas de la obligación de perforar un pozo productor o de inyección por parcela, medida que en su día supuso una caída notable de la inversión (Gráfico 1). Ésta no comenzó a recuperarse hasta el año 2008 y sólo en el área de explotación pero no en el de exploración lo que explica la espectacular caída de las reservas entre 2005 y 2009 (la de gas han pasado de 26,7 billones de pies cúbicos en 2005 a 9,9 en 2009 y las de petróleo de 465,2 Millones de barriles a 229,8) y el estancamiento de la producción a partir de 2006. Por su parte YPF no ha tenido ni la capacidad de hacer cumplir los escasos compromisos asumidos por las ET, ni la de acometer ella misma las inversiones. Y esto a pesar de que el proceso de nacionalización pretendía recuperar el protagonismo de la empresa pública en este sentido. Tal y como se planteaba en el apartado anterior y como se recoge en el PND, la financiación de las inversiones de YPF debe provenir en gran parte de la renta petrolera, sin embargo la distribución excesivamente fragmentada de la misma entre varias administraciones y múltiples usos finales reduce la parte destinada al propio sector (ver apartado 3.ii)¹². El aumento de las inversiones en 2010 y 2011, aunque es sin duda una buena noticia, resulta todavía insuficiente para compensar la carestía de los años precedentes. Además, la persistencia de las restricciones derivadas del estancamiento y fragmentación de la renta petrolera así como la ausencia de cambios en las condiciones de participación de las ET plantea dudas razonables sobre su continuidad en el medio plazo.

¹¹ Este planteamiento no ignora las limitaciones y contradicciones que históricamente han acompañado a una estrategia de desarrollo a partir de los RRNN y que han sido abundantemente tratadas en la literatura sobre RRNN y desarrollo (ver apartado anterior). En esta ocasión nuestro trabajo se enfoca más específicamente en las limitaciones y contradicciones derivadas de los elementos de continuidad con las políticas del Consenso de Washington.

¹² A esto se le añaden los problemas de gestión que se han puesto de manifiesto en la sucesión de varios presidentes en cuatro años o en el retraso para la elaboración de un plan de inversiones.

Tabla 1. Producción de hidrocarburos por operador en Bolivia, Brasil y Ecuador (porcentaje)

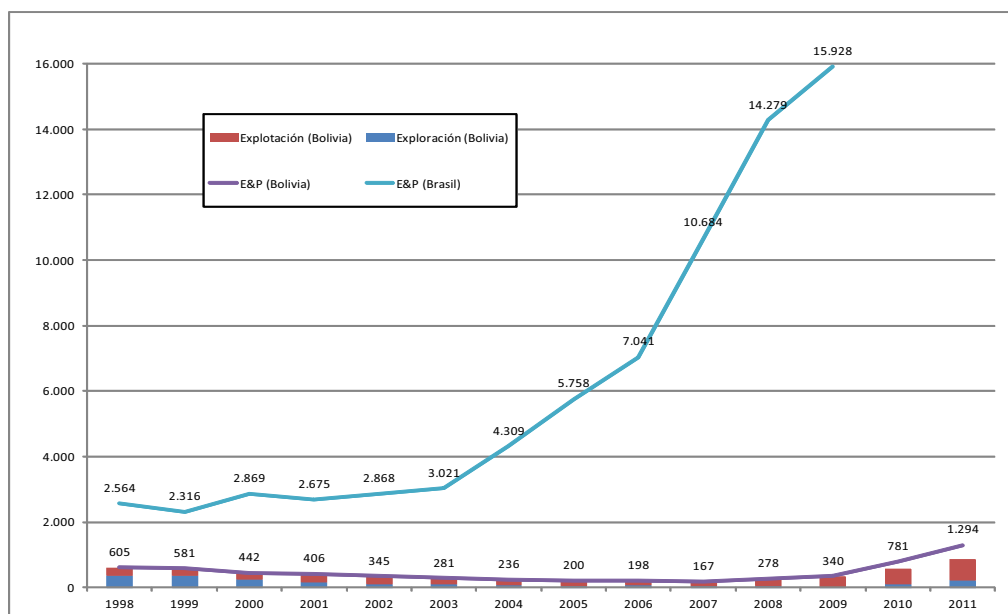
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| BOLIVIA | | | | | | | | | |
| YPFB (Chaco y Andina) ^a | 47,3% | 36,5% | 40,5% | 24,5% | 25,8% | 22,6% | 21,1% | 19,7% | 18,6% |
| Empresas extranjeras | 52,7% | 63,5% | 59,5% | 75,5% | 74,2% | 77,5% | 78,9% | 80,3% | 81,3% |
| BRASIL | | | | | | | | | |
| Petrobras | 100% | 99% | 97% | 98% | 99% | 99% | 99% | 98% | 95% |
| Otros | 0% | 1% | 3% | 2% | 1% | 1% | 1% | 2% | 5% |
| ECUADOR | | | | | | | | | |
| Empresas Públicas ^b | 56% | 49% | 37% | 37% | 46% | 51% | 53% | 58% | 62% |
| Empresas extranjeras | 44% | 51% | 63% | 63% | 54% | 49% | 47% | 42% | 38% |

a Chaco y Andina fueron nacionalizadas en 2006 con la compra del 50+1 de las acciones de ambas compañías

b Incluye Petroecuador, bloque 15 y Río Napo

Fuente: Elaboración propia con base en datos de YPFB para Bolivia, ANP para Brasil y Banco Central para Ecuador

Gráfico 1. Bolivia y Brasil. Inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos



a Las inversiones de Brasil incluyen sólo las realizadas por Petrobras

Fuente: YPFB y Petrobras

En Ecuador los nuevos contratos de prestación de servicios firmados sí incluyen cambios más sustanciales en aspectos tales como los compromisos de inversión pero su importancia en el conjunto de campos explotados por compañías extranjeras es todavía muy minoritaria. Esto reduce la capacidad del gobierno de ejercer un control significativo sobre las inversiones de las compañías extranjeras las cuales en 2010 eran responsables todavía de cerca de un 40% de la producción de petróleo. De hecho, estas inversiones se han reducido notablemente en los últimos años (de 776 millones de US\$ en 2006 a 281 en 2009) sin que, de forma similar a como pasa en Bolivia, Petroecuador, la empresa pública haya cumplido con sus propios planes de inversión.

El caso brasileño es distinto porque también lo fueron las reformas aplicadas al sector en los años noventa. En términos de compromisos de inversión se establecieron condiciones más estrictas que en los casos anteriores. Así, tras la ruptura del monopolio en 1997 los campos a explorar se adjudican a las distintas compañías a través de un sistema de licitaciones. Para participar en él, cada compañía debe presentar una propuesta que incluye entre otros elementos un programa de inversiones (denominado programa de exploración mínimo) al que se compromete la compañía en caso de que el campo le sea adjudicado. Este programa es fiscalizado por el ente regulador con capacidad de sancionar a las compañías incumplidoras. Pero al margen de estas condiciones más estrictas, la diferencia más importante entre Brasil y los otros dos países objeto de estudio se halla probablemente en que el marco regulador aprobado en 1997 no supuso una ruptura total con el modelo anterior que tuvo su origen en la etapa desarrollista. Esto ha sido posible en gran medida porque la empresa pública, Petrobras, no se llegó a privatizar del

todo (el Estado retuvo la mayoría de las acciones con derecho a voto) y ha mantenido una alta participación en todas las actividades (95% en producción de crudo, 100% en refino y 50% en comercialización) y una fuerte influencia en el diseño de la política energética e industrial.

La importancia de Petrobras para el sector (y para la economía brasileña) va más allá de lo que pueden reflejar las estadísticas. Los últimos gobiernos han seguido influyendo en la estrategia de la empresa para lograr su funcionalidad, que no subordinación, a la política económica aplicada sobre todo a la energética. Prueba de ello fue la intensificación del programa de inversiones en exploración tras la crisis energética de 2001 para lograr el autoabastecimiento o el aumento de las inversiones en refino para potenciar la industrialización del hidrocarburo de acuerdo con el objetivo señalado por Lula tras los descubrimientos del pre-sal.

El instrumentalismo en la relación entre Petrobras y los distintos gobiernos no es unidireccional. En opinión de Silva (2010:67) el nuevo marco regulador ha sido funcional a ciertos intereses de la compañía garantizando una situación de “privilegio” en el mercado nacional y apoyando su expansión internacional.

Todo ello ha permitido que, a pesar de la ruptura formal con el monopolio en 1997 actualmente la compañía siga siendo responsable de entre un 70% y un 80% de las inversiones que se realizan en el sector para lo cual no sólo ha contado con los fondos aportados por la propia compañía sino con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y de los recursos del Programa de Aceleración del Crecimiento¹³. Las inversiones de Petrobras han sido cruciales para garantizar nuevas reservas y aumentar la producción, sobre todo en los años en los que el precio del petróleo y las dificultades de la exploración en aguas profundas no favorecieron una apuesta más decidida por parte de las compañías extranjeras. Además los avances tecnológicos desarrollados en el seno de la compañía para la exploración en aguas profundas son los que le han permitido lograr una alta tasa de éxito exploratorio¹⁴.

Actualmente la política energética se debate entre favorecer las inversiones en el upstream para garantizar un aumento de la producción y exportación del crudo o en el downstream para favorecer su industrialización y venta (al mercado interno o externo) de los productos derivados. Algunos analistas cuestionan la orientación (aunque tímida) dada por los gobiernos de Lula a favor de las tesis industrializadoras y abogan por implementar una estrategia que se centre en la exportación del crudo para aprovechar la coyuntura actual de precios que permite obtener ganancias mayores por la venta del mismo que por la de sus productos derivados.

La información publicada por Petrobras sobre su plan de negocios para 2011-2015 apunta algunas tendencias que deben ser destacadas. En primer lugar se anuncia un aumento de las inversiones en el sector sin precedentes en la historia de la compañía¹⁵. En segundo lugar, se fija que el mayor aumento de las inversiones se da en exploración y producción (E&P) las que van a concentrar un 57% de todas las realizadas durante ese periodo (127,5 mil millones de US\$). Para el área de refino el plan prevé una inversión total de 70,6 mil millones de US\$ lo que supone una disminución de 3,6 mil millones con respecto al Plan 2010-2014 (mientras que las de E&P han aumentado en 9 mil millones). Algunas de las inversiones en refino fueron iniciadas en años anteriores (sobre todo a partir de 2007) pero presentan fuertes retrasos en su realización cuestión que muy probablemente tenga que ver con las dificultades para captar toda la inversión planeada. Esta falta de recursos para aumentar las inversiones en el sector resulta llamativa si se tiene en cuenta como veremos a continuación, que la participación gubernamental directa en la renta petrolera es una de las más bajas en comparación con los estándares internacionales cuestión que no ha sido modificada desde la ruptura del monopolio.

ii) Reforma y descentralización del Estado y su relación con la distribución de la renta petrolera

En las estrategias de industrialización, la captación de la renta petrolera es fundamental para proveer de recursos al ámbito productivo en un doble sentido: al sector de RRNN para garantizar el propio crecimiento de la producción; hacia otros sectores para impulsar la diversificación productiva. Esta circunstancia hace que algunos gobiernos que tratan de implementar estrategias de crecimiento a partir de los RRNN busquen aumentar los ingresos provenientes de la renta petrolera. El crecimiento de la misma cobra mayor relevancia si cabe pues es también el principal soporte de las políticas sociales emprendidas en la mayoría de los países.

Este es el caso de Bolivia y Ecuador países que han introducido cambios en el régimen fiscal que grava estas actividades tratando de aumentar la participación del Estado en la misma. Estos cambios unidos al aumento de los precios y de la producción han permitido fuertes incrementos de la renta petrolera y de su participación en los ingresos fiscales (Gráfico 2).

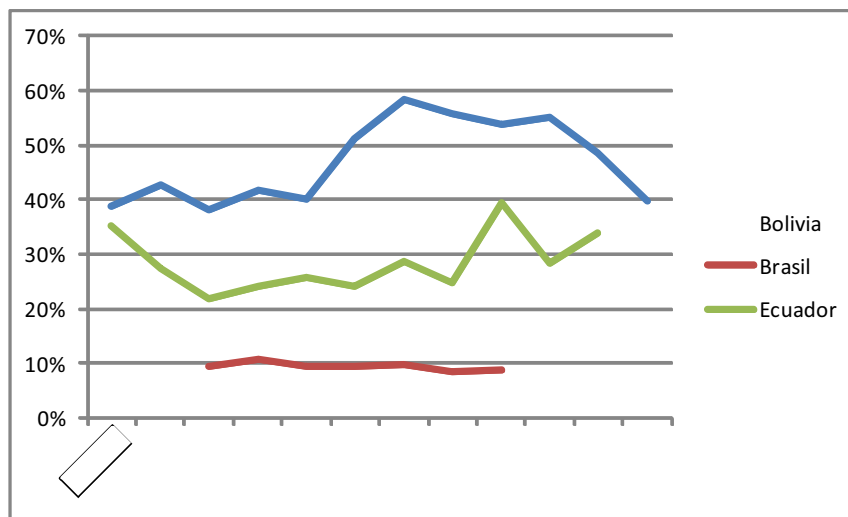
¹³ En 2010, el BNDES manejó un presupuesto total de casi 170 mil millones de \$R de los cuales un 15% (25 mil millones) fueron destinados a la capitalización de Petrobras.

¹⁴ Resulta ilustrativo el caso del primer pozo en el que se descubrió petróleo por debajo de la capa de sal (la llamada zona pre-sal). Se trató de un pozo adjudicado en subasta a una compañía extranjera quien optó por devolverlo tras no encontrar crudo. Petrobras continuó con los trabajos de exploración hasta que finalmente encontró petróleo. Las inversiones realizadas hasta entonces lo situaron entre los pozos con trabajos de exploración más caros de la historia petrolera mundial.

¹⁵ El montante total comprometido para todo el periodo es 224,7 mil millones de US\$.

En este punto Brasil también es una excepción. La fiscalidad aplicada tras la ruptura del monopolio en 1995 no ha cambiado y es una de las más bajas entre las economías con abundancia de gas y petróleo¹⁶. Sin embargo esta circunstancia se une al hecho de que Petrobras, empresa pública y principal operador del sector es a su vez el mayor contribuyente del país¹⁷. Esto significa que, en sí misma, la empresa opera como un mecanismo de captación de parte de la renta petrolera.

Gráfico 2. Participación de la renta de hidrocarburos en la recaudación fiscal



Fuente: Para Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Arze *et al.* (2012), para Brasil, ANP y para Ecuador, Banco Central

Volviendo a los casos de Bolivia y Ecuador, el aumento logrado en la recaudación fiscal, aún siendo condición necesaria, no garantiza en sí mismo el logro de los objetivos planteados en términos del uso de la renta petrolera. Junto a los históricos problemas vinculados con la corrupción y con la débil capacidad de gestión de algunos gobiernos y compañías públicas, encontramos otros derivados del reparto de la renta entre las distintas administraciones públicas y entre usos finales muy heterogéneos.

En los tres países (y en muchos otros de AL), las condiciones de este reparto quedaron sujetas a la reforma del Estado y la descentralización desarrollada durante la etapa neoliberal. Estas condiciones dieron lugar a un reparto con dos características fundamentales: la fuerte desigualdad entre regiones productoras y no productoras y la dispersión de los recursos entre las distintas administraciones.

Así, por ejemplo en Brasil, la distribución de la renta petrolera establecida en la Ley del petróleo de 1997 determinó un reparto entre los tres niveles de la administración, gobierno central, estados y municipios, muy favorable para los dos últimos en caso de que fueran productores. Según cálculos realizados por Rodrigues y Wulff (2008:245) sólo el estado de Río de Janeiro recibe alrededor del 80% de la renta destinada a los estados que, en su conjunto, representa aproximadamente el 35% del total de la renta petrolera. A nivel municipal, los diez mayores beneficiarios (de los 907 municipios que reciben renta de hidrocarburos) concentran el 61,3% de los recursos destinados a este nivel de la administración que suponen aproximadamente un 30% del total.

En el caso de Bolivia, el reparto de las regalías petroleras previo a la nacionalización (y que todavía no se ha modificado) implica que los departamentos se queden con el 67% de los ingresos mientras que el 33% restante se destina al Tesoro General de la Nación (TGN). De ese 67%, el 91,7% va directamente a los departamentos productores (Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija) mientras que el 8,3% restante constituye una regalía compensatoria pagada a dos departamentos no productores (Beni y Pando). Con esta situación tres prefecturas (La Paz, Oruro y Potosí) quedaban al margen del reparto de la renta petrolera sin que existieran mecanismos que, en lo fundamental, permitieran reequilibrar los ingresos fiscales de unas prefecturas y otras.

Los cambios introducidos por los distintos gobiernos en los últimos años han tratado de modificar la primera de las características señaladas anteriormente buscando equilibrar el reparto entre productores y no productores. Por ejemplo en Bolivia, aunque la distribución de las regalías descrita anteriormente no se ha modificado ha tratado de ser compensada por la participación de los distintos departamentos en el impuesto directo de hidrocarburos (IDH) recogida en el Decreto 28.223, de junio de 2006. Según este decreto, el 43,75% de los ingresos obtenidos por el IDH

¹⁶ Para el periodo 1999-2010, la renta petrolera captada por el Estado fue, en promedio anual, un 22,2% del valor de la producción lo que la sitúa en niveles significativamente inferiores a los estándares internacionales en esta materia (50-60%) (Paz, 2012).

¹⁷ En 2007 su contribución a las arcas públicas por distintos tributos e impuestos fue equivalente al 2,72% del PIB y 3,2 veces superior al total recaudado por los conceptos de *royalties* y participaciones especiales (Rodrigues y Wulff, 2008:232).

se destinarán a las prefecturas (un 29% a las de los departamentos productores y un 71% a las de los no productores), mientras que el 56,25 restante queda para el TGN. Sin embargo de este 56,25% un 6,9% queda reservado para un Fondo de Compensación que se asigna nuevamente a las prefecturas como mecanismo de nivelación de ingresos. Del resto, también una parte importante debe ser transferida a pueblos indígenas, comunidades campesinas, y municipios¹⁸.

En Brasil, los cambios normativos introducidos tras los descubrimientos del pre-sal también incluyen un nuevo reparto de los ingresos por regalías que equilibre la situación entre unas regiones y otras aunque en junio de 2012 todavía no se había llegado a un consenso sobre el mismo.

Los cambios legales mencionados en los casos de Bolivia y Brasil tratan de equilibrar la situación entre regiones productoras y no productoras pero no han puesto solución a la alta dispersión de los usos finales de la renta, más bien todo lo contrario. Este alto grado de dispersión y la elevada participación de las administraciones locales condicionan fuertemente el destino final de los recursos muy focalizados en gasto corriente, en el desarrollo de infraestructuras locales o en programas sociales asistencialistas. Aunque unos y otros puedan ser beneficiosos para la población en el corto plazo, en el largo su impacto es limitado en términos de transformación productiva. Esto es particularmente relevante para los países con una alta dependencia fiscal de la renta petrolera pues debía ser esta la que financiara esas inversiones productivas. De hecho, en Bolivia las inversiones públicas en sectores distintos a la construcción y los RRNN prácticamente no han crecido desde la llegada al gobierno de Evo Morales (Molero y Paz, 2012).

Como ya ha sido señalado anteriormente, las nuevas estrategias económicas implementadas en los distintos países pretenden rescatar un cierto protagonismo del Estado en la economía. Sin embargo el mantenimiento de algunos de los elementos que caracterizaron la reforma del Estado neoliberal genera ambigüedad sobre el significado y la forma en que se puede materializar este mayor protagonismo del Estado en la economía particularmente en aspectos tales como su fuente de financiación o la división administrativa que condiciona determinadas decisiones.

iii) La complementariedad entre la política macroeconómica y la industrial y el fomento de las cadenas de valor

El apoyo a la articulación intrasectorial que permita superar el modelo tipo enclave de los sectores extractivos es uno de los objetivos fundamentales de las estrategias de industrialización a partir de los RRNN.

Para lograr este objetivo, junto a las dificultades que se puedan derivar de las cuestiones ya mencionadas anteriormente, hay una que destaca en particular. Tiene que ver con la complementariedad entre la política industrial que trata de alejarse en mayor o menor medida de las directrices del Consenso de Washington y la política macroeconómica, monetaria y fiscal, que se ha mantenido fiel al mismo. Las fuertes presiones ejercidas desde los mercados financieros y el intento de algunos gobiernos por alejarse de un desempeño macroeconómico tildado de “populista” han contribuido a la continuidad en estas políticas¹⁹. Tal es así que la comparación realizada por Moreno-Brid y Paunovic (2010:198-199) en términos de desempeño macro (teniendo en cuenta variables como el crecimiento económico, la inflación o el déficit fiscal) revela que para los seis países analizados por estos autores (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela), este desempeño ha sido mejor durante los años con gobiernos de izquierda o centro-izquierda que con los gobiernos precedentes más conservadores. Es más, aunque resulte paradójico, han sido los países con gobiernos considerados más radicales dentro del grupo anterior donde el desempeño ha sido mejor. Esto pondría de manifiesto que la coyuntura internacional de altos precios de las materias primas no está generando un “despilfarro populista”.

En términos monetarios, la continuidad de las políticas macroeconómicas en la actual coyuntura económica ha favorecido fuertes apreciaciones en las monedas de varios países. Se trata de una dinámica muy distinta a la que ha caracterizado el caso noruego, país que es habitualmente utilizado como modelo de desarrollo a partir de los RRNN. En este caso, la política industrial fue acompañada por políticas macroeconómicas orientadas a evitar el fenómeno conocido como enfermedad holandesa.

¹⁸ Es necesario mencionar que el decreto 28.223 de junio de 2006 alimentó las fuertes tensiones políticas entre el Gobierno Central y los principales departamentos productores (Santa Cruz y Tarija) que caracterizaron los primeros meses de gobierno de Evo Morales. Las reivindicaciones de mayor autonomía por parte de los gobernadores de ambas provincias estaban relacionadas con la resistencia a ceder parte de la renta petrolera hacia departamentos no productores. Aunque con el tiempo es posible que este conflicto y su aparente resolución terminara por fortalecer la posición de Evo Morales (que ganó unas segundas elecciones en 2009 aumentando significativamente el número de votos también en estos dos departamentos) las tensiones de esos meses debilitaron al gobierno en la negociación con las compañías petroleras extranjeras. Precisamente en esos meses se tenían que negociar los nuevos contratos petroleros que se firmaron en octubre de 2006 y que debían haber estado precedidos de auditorías que no llegaron a tiempo y que una vez finalizadas no se hicieron públicas.

¹⁹ Desde la perspectiva de la política macroeconómica se suele calificar a un gobierno de populista cuando el incremento del gasto social se realiza a costa de fuertes aumentos en el déficit fiscal sin que sea posible garantizar su financiación en el medio y largo plazo (Moreno-Brid y Paunovic, 2010:193).

En los países latinoamericanos analizados en este trabajo encontramos ejemplos en los últimos años de una política industrial más activa a través de la incorporación de medidas en materia de contenido local o del aumento de las inversiones públicas en refino y en el desarrollo de la cadena de proveedores locales.

Pero junto a estas medidas, se ha mantenido durante buena parte del boom de las materias primas una política monetaria orientada casi exclusivamente al control de la inflación lo que ha favorecido la permanencia de altos tipos de interés y una fuerte apreciación de las monedas. Esta dinámica ha dado lugar a lo que Palma (2005) conceptualizó como una “forma de síndrome holandés” en alusión a la desindustrialización que provoca la apreciación cambiaria y los altos tipos de interés propios de las políticas de ajuste en AL.

La situación descrita se ha ido agravando a lo largo de la primera década del s. XXI pues en muchos países al auge exportador vinculado al boom de las materias primas se le ha unido la fuerte entrada de capitales financieros sobre todo a partir de 2008²⁰. Efectivamente la crisis financiera internacional ha potenciado algunas economías de la región como “refugio” de los inversores aumentando notablemente las entradas de capital.

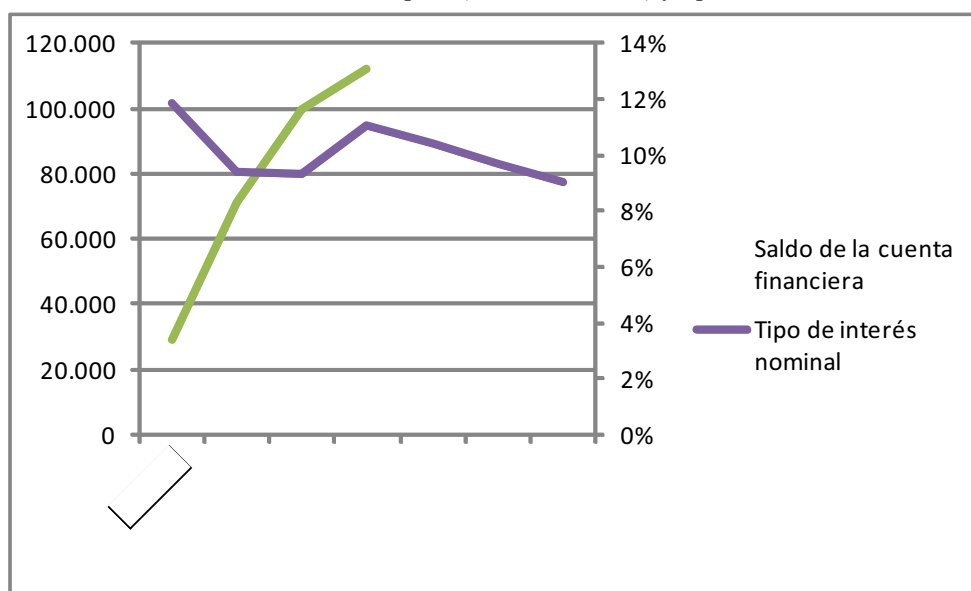
El caso de Brasil es representativo de esta situación. La entrada de capitales ha aumentado significativamente desde 2008 provocando una fuerte apreciación de la moneda (Gráfico 3 y 4). Son varios los estudios que señalan la pérdida de competitividad para la producción nacional que está suponiendo el elevado coste de la financiación y la fuerte apreciación cambiaria (IPEA, 2012; ONIP, 2010).

Nos encontramos pues ante una versión “multiplicada” del síndrome holandés pues a la entrada de capitales motivada por el auge exportador se le une la vinculada a la coyuntura financiera internacional²¹. La política monetaria no ha sido capaz de frenar esta tendencia pues la bajada del tipo de interés nominal iniciada en agosto de 2011 no ha sido suficiente para disminuir la entrada de capitales y la apreciación del Real brasileño, al menos hasta marzo de 2012 (último mes del que se tienen datos disponibles).

Como plantea Ocampo (2008:22) la liberalización de los flujos de capital limita el grado de autonomía de las autoridades monetarias cuando tratan de enfrentarse a situaciones como las descritas. Para este autor el establecimiento de controles de capital es la única medida de política monetaria restrictiva que puede frenar la entrada de capitales evitando efectos indeseados en el tipo de interés y el tipo de cambio que puedan reducir la competitividad de las economías. Brasil ha comenzado a incorporar muy recientemente este tipo de controles sin que haya pasado tiempo suficiente para valorar su impacto en las entradas de capital. Lo que sí parece claro es que tales medidas han sido hasta ahora insuficientes para revertir la tendencia de apreciación del real y sus consecuencias para la competitividad de las exportaciones manufactureras brasileñas.

754

Gráfico 3. Brasil: Entradas de capital (millones de US\$) y tipo de interés nominal^a

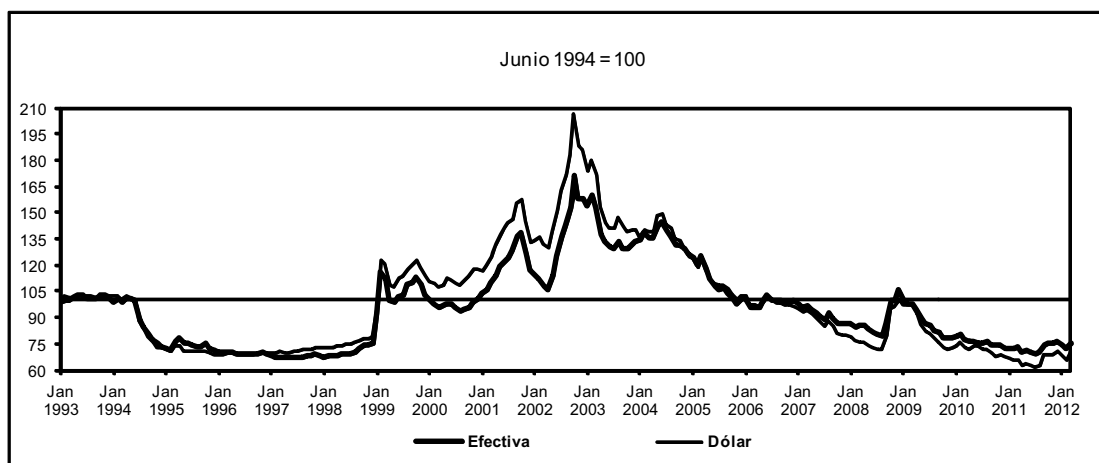


a Tasa SELIC. Fuente: Banco Central de Brasil

²⁰ Según datos de la CEPAL (2011) para el conjunto de la región, en 2010, las inversiones en cartera superaron por primera vez desde 1993 a la IED lo que supone un cambio notable en la fuente de financiación externa.

²¹ En Bolivia y Ecuador también se ha producido un aumento de las exportaciones pero no tanto de la entrada de capitales financieros. En cualquier caso, la evolución del tipo de cambio ha venido afectada en ambos países por las particularidades de sus sistemas cambiarios: en Bolivia un sistema de tipos semifijos (*crawling-peg*) y en Ecuador por la dolarización de la economía. Esto hace que la dinámica descrita para el caso de Brasil se distancie de la de estos países aunque sí es similar a la de otros como Perú, Chile o Colombia donde también se han producido fuertes entradas de capital y una apreciación de sus monedas.

Gráfico 4. Brasil: Índice de la tasa real de cambio^a



a Deflactor interno IPCA (Índice general de precios de consumo)

Fuente: Banco Central de Brasil

Conclusiones

El presente artículo planteó como objetivo fundamental responder a si la estrategia de desarrollo implementada por países como Bolivia, Brasil y Ecuador, asociada a la explotación de los RRNN, se está viendo afectada y si es así, en qué medida, por la existencia de elementos de continuidad con las políticas neoliberales. La pregunta planteada se enmarca en el debate actual sobre las “nuevas” estrategias de desarrollo que se están implementando en AL asociadas a la explotación de sus RRNN. A su vez dicho debate ha cobrado relevancia por el cuestionamiento y el intento de superación de las políticas neoliberales implementadas en los años noventa, proceso que ha dado en llamarse postneoliberalismo.

Precisamente, la caracterización de este tipo de estrategias y la identificación de los principales elementos de continuidad con la etapa neoliberal nos ha servido para, a través de su interrelación, analizar tres países de la región que están tratando de aprovechar sus hidrocarburos para impulsar su industrialización. Como resultado de este trabajo podemos extraer una serie de conclusiones que se resumen a continuación:

Teniendo en cuenta el supuesto inicial planteado, la presencia de una fuerte herencia neoliberal que sigue condicionando la política económica, se han identificado tres aspectos concretos de esa herencia neoliberal que están influyendo de manera específica en las estrategias de industrialización a partir de los hidrocarburos.

- En primer lugar, los cambios en las políticas de tratamiento al capital extranjero que han permitido una cierta recuperación de la soberanía han sido a su vez insuficientes para garantizar las inversiones necesarias para un proceso de industrialización. En los tres países analizados sigue siendo la posibilidad de una retirada de las inversiones extranjeras lo que frena la adopción de marcos reguladores para las mismas más estrictos y acordes a los objetivos de la industrialización. A ello se une, en el caso de Bolivia y Ecuador, las dificultades para fortalecer a las respectivas empresas públicas lo que plantea dudas razonables sobre el cambio de modelo en la relación empresas públicas-empresas transnacionales que se popularizó con la conocida frase de Evo Morales “queremos socios, no patrones”. Aunque la situación en Brasil es distinta pues, entre otras cosas, la empresa pública mantiene un control significativo sobre el sector, desde el ente regulador siempre se ha rechazado un aumento en la participación estatal en la renta petrolera por los posibles efectos negativos en la entrada de capital extranjero. Y ello, a pesar de que la propia experiencia brasileña muestra que han sido otros dos los elementos determinantes de dicha entrada: los precios internacionales del petróleo y los hallazgos de nuevas reservas. En cualquier caso, las últimas decisiones apuntan en la dirección de fortalecer los incentivos a la entrada de capital extranjero precisamente en el área de refino. Nos referimos al anuncio realizado en julio de 2012 de una mayor apertura en este área a las inversiones de compañías extranjeras.
- En segundo lugar, la descentralización del Estado acometida en los años noventa está condicionando la distribución de la renta petrolera entre los distintos niveles de las administraciones públicas así como el uso final asignado a la misma. Esto limita el margen de maniobra para destinar un volumen significativo de esta renta al ámbito productivo, cuestión que es considerada por la literatura revisada como condición necesaria para avanzar en la industrialización de los RRNN. En términos generales parece haber consenso en el debate sobre las “nuevas” estrategias económicas acerca de la necesidad de “más Estado”. Sin embargo no está tan claro que quiere decir esto exactamente y si requiere dar marcha atrás en la reforma de las administraciones públicas

acometida durante la etapa neoliberal. Si fuera así, los cambios realizados hasta el momento que afecten al sector económico objeto de estudio han sido escasos.

- En tercer lugar, nuestro trabajo ha identificado la continuidad en la política macroeconómica aplicada como un aspecto que resta potencialidad a la política industrial. Esta última es la que pretende potenciar la industrialización del hidrocarburo alterando en este sector la forma tradicional de inserción externa primario-exportadora. Sin embargo la persistencia de políticas macroeconómicas (sobre todo monetarias) restrictivas, con altos tipos de interés favorece una apreciación del tipo de cambio muy perjudicial para los objetivos de industrialización. Esto es así, sobre todo para Brasil, que es precisamente el país con mayores posibilidades de avance en términos de industrialización del hidrocarburo dadas sus capacidades financieras y tecnológicas.

En definitiva, a pesar de que en los últimos años los gobiernos de estos países han asumido un mayor protagonismo en el desarrollo del sector de hidrocarburos, interviniendo a través de modificaciones en su marco regulatorio, su capacidad de actuación se ha visto limitada por la dinámica precedente. Esta circunstancia se ve agravada en aquellos países en los que las políticas de ajuste se implementaron con mayor radicalidad. Pero lo que llama aún más la atención es que, en todos ellos se esté muy recientemente cuestionando el mismo objetivo de industrialización que hace tan sólo 5-6 años animó muchos de esos cambios regulatorios y una mayor participación del Estado en el sector. Efectivamente para algunos, el precio del crudo y los altos márgenes obtenidos por su venta haría absurdo invertir mayores recursos públicos en su industrialización. Cabe preguntarse entonces cómo será posible que tal proceso sea dinamizado bajo esas mismas condiciones desde la iniciativa privada o si lo que se pretende es simplemente abandonar el objetivo de transformación del carácter extractivista con el que mayoritariamente se han explotado los hidrocarburos en la región latinoamericana.

Bibliografía

Arditi, Benjamin (2010) "Arguments about the left: a post-liberal politics?" en M.A. Cameron, y E. Hershberg, (eds.) *Latin America's Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner, 145-167.

Arze, Carlos; Espada, Juan Luis; Guzman, Juan Carlos y Poveda, Pablo (2012) *Gasolinazo: Subvención Popular al Estado y a las Petroleras. Análisis de la Política Económica, Fiscal y Petrolera*. La Paz: CEDLA.

Auty, Richard (2001) *Resource Abundance and Economic Development*. Estados Unidos: Oxford University Press.

Barbier, Edward (2003) "The role of natural resources in economic development". *Australian Economic Papers*, 42(2), 253-272.

Blomström, Magnum y Meller, Patricio (1990) "Algunas lecciones del desarrollo comparado de Escandinavia y América Latina", en M. Blomstrom, y P. Meller (eds.) *Trayectorias Divergentes, Comparación de un Siglo de Desarrollo Económico Latinoamericano y Escandinavo*. Santiago de Chile: Cieplan-Hachette, 13-27.

Builtelaar, Rudolf (2001) "Síntesis: potencialidades y limitaciones de las aglomeraciones mineras en América Latina", en R. Builtelaar (eds.) *Agglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina*. Colombia: Cepal/Alfaomega, 299-312.

Cameron, Maxwell A. (2009) "Latin America's left turns: beyond good and bad". *Third World Quarterly*, 2, 331-348.

Cameron, Maxwell A. y Hershberg, Eric (eds.) (2010) *Latin America's Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner.

CEPAL (2011) *Estudio Económico de América Latina de 2011*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2008) *La Transformación Productiva 20 Años Después: Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades*, Santiago de Chile: CEPAL.

Chávez, Daniel; Rodríguez, César y Barret, Patrick (eds.) (2008) *La Nueva Izquierda en América Latina*. Madrid: Catarata.

Cypher, James (2007) "Shifting developmental paradigms in Latin America", en E. Pérez y M. Vernengo (eds.) *Ideas, Políticas and Economic Development in the Americas*. Londres y Nueva York: Routledge, 31-61.

_____ (2010) "Estructuras económicas primarizadas en América del Sur: ¿aprovechando o despilfarrando el mejoramiento en los términos de intercambio?" en G. Vidal, A. Guillén y J. Déniz, (eds.) *Desarrollo y Transformación: Opciones para América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 221-239.

Déniz, José; León, Omar y Palazuelos, Antonio (2012) *Nuevas Estrategias Económicas en América Latina. Los Casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela*. Madrid: Catarata.

- Devlin, Robert y Mogueillansky, Graciela (2010) *Alianzas Público-Privadas para una Nueva Visión Estratégica del Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- French, John D. (2010) "Many Lefts, One Path?, Chávez and Lula" en M.A. Cameron y E. Hershberg, (eds.) *Latin America's Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner, 41-60.
- Grugel, Jean y Rigirozzi, Pia (2012) "Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis". *Development and Change* 43(1), 1-21.
- Gylfason, Thorvaldur (2001) "Lessons from the dutch disease: causes, treatment, and cures", Working Paper, W01, Institute of Economic Studies, University of Iceland.
- IPEA (2012) "Desindustrialização no Brasil: apontamentos para um debate em favor do desenvolvimento econômico". *Análise Temática*, 18.
- Kosacoff, Bernardo, Ramos, Adrián (1999) "El debate sobre política industrial". *Revista la CEPAL*, 68, 35-60.
- Machinea, José Luis y Vera, Cecilia (2007) "Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo", en J.L. Machinea y C. Vera (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/CIDOB, 341-406.
- Mehlum, Halvor; Moene, Karl y Torvik, Ragnar (2006) "Institutions and the resource curse". *The Economic Journal*, 116, 1-20.
- Molero, Ricardo y Paz, María José (2012) "Development strategy of the MAS in Bolivia: characterization and early assessments", *Development and Change*, 43 (2), 531-556.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Paunovic, Igor (2010) "Macroeconomic policies of the new left: rhetoric and reality" en M.A. Cameron, y E. Hershberg, (eds.) *Latin America's Left Turns. Politics, Policies & Trajectories of Change*. London: Lynne Rienner, 193-208.
- Ocampo, José Antonio (2001) "Presentación" en R. Buitelaar (eds.) *Aglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina*. Colombia: CEPAL/Alfaomega 11-14.
- _____ (2008) "El auge económico latinoamericano", *Revista de Ciencia Política*, 1, 7-33.
- ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo) (2010) *Oportunidades e desafios da agenda de competitividade para construção de uma política industrial na área do petróleo*, Brasil.
- Palma, Gabriel (2005) "Cuatro fuentes de "desindustrialización" y un nuevo concepto del "síndrome holandés", en J.A. Ocampo, (ed.) *Más Allá de las Reformas. Dinámica Estructural y Vulnerabilidad Macroeconómica*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega, 79-130.
- Paz, María José (2012) *Oil and development in Brazil, 1997-2010: Between an extractive and an industrialization strategy*. Universidad Complutense de Madrid, Mimeo.
- Pérez, Carlota (2010) "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", *Revista CEPAL*, 100, 123-145.
- Peres, Wilson (2006) "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe". *Revista CEPAL*, 88, 71-88.
- Ramos, Joseph (1998) "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista CEPAL*, 66, 105-125.
- Rivarola Puntigliano, A. y Garcé, Adolfo (eds.) (2008) "Latin America: Left, Right or Beyond?". *Stockholm Review of Latin America Studies*, 3.
- Rodrigues, José Roberto y Wulff, Sergio (2008) "Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos". *Revista do BNDES*, 30, 231-269.
- Rodrik, Dani (2010) "El regreso de la política industrial". Project Syndicate [Puesto en línea el 12 de abril de 2010. URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/Spanish>. Consultado el 1 abril 2012].
- Ross, Michael (1999) "The political economy of the resource course". *World Politics*, 51, 297-322.
- Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew (1995) "Natural resource abundance and economic growth", Working Paper, 5398, National Bureau of Economic Research.
- Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto (2006) "Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?". *Revista Nueva Sociedad*, 204, 71-89.

Silva Felipe, Ednilson (2010) *Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)*. Tesis Doctoral, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economía.

Sinnott, Emily; Nash, John y De la Torre, Augusto (2010) *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de Bonanzas y Crisis?* Washington D.C.: Banco Mundial.

Stallings, Barbara y Peres, Wilson (2011) "Is economic reform dead in Latin America. Rethoric and reality since 2000". *Journal of Latin American Studies*, 04, 755-786.

Torvik, Ragnar (2002) "Natural resources, rent-seeking and welfare". *Journal of Development Economics*, 67, 455-470.

Wright, Gavin y Czelusta, Jesse (2004) "Mineral resources and economic development". Working Paper, 209. Stanford Center for International Development.