

Foro

NOVIEMBRE–DICIEMBRE, 2023
VOL. 7, NÚM. 6, PÁGS. 29–37

Materia Prima y Sociedad en América Latina Reflexiones sobre el Extractivismo, la Política Fiscal y la Sostenibilidad Socioecológica

Hans-Jürgen Burchardt

Materia Prima y Sociedad en América Latina

Reflexiones sobre el Extractivismo, la Política Fiscal y la Sostenibilidad Socioecológica

Hans-Jürgen Burchardt

Hans-Jürgen Burchardt es director del Centro de Estudios Avanzados Latinoamericanos (CALAS) Maria Sibylla Merian, así como catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad de Kassel y director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la misma universidad.

HOY en día, tanto para asegurar la estabilidad democrática y económica como para lograr el equilibrio social en América Latina, es necesario movilizar recursos de manera extensa. Esto se logra exclusivamente mediante esfuerzos colectivos. En la región que presenta los niveles más altos de desigualdad y una amplia concentración de riqueza (según la World Inequality Database - WID, 2022¹), esto también implica responsabilizar al diez por ciento más rico de

la población latinoamericana.

El apetito mundial por las materias primas, que se está reajustando con el inicio de la descarbonización de la economía mundial y la guerra de Ucrania, empieza a dar lugar a un auge de las materias primas “verdes”. Latinoamérica está muy bien preparada para esta nueva dinámica: la región dispone de un grupo importante de las reservas globales de litio, cobre, bauxita, plata, carbón y petróleo; en total, más de un tercio de todos los minerales necesi-

¹<https://wid.world/>.

rios para lograr la neutralidad climática, que son estratégicamente importantes para las naciones industrializadas. En particular, el subcontinente lidera la extracción de litio, que se utiliza en la producción de baterías para motores eléctricos, las cuales también brindan condiciones atractivas para la producción de hidrógeno verde. Además, el subcontinente produce una parte substancial de los alimentos básicos a nivel mundial.

Por tanto, es previsible que el camino de desarrollo orientado hacia la exportación de materias primas, que ha modelado notablemente a Latinoamérica en las últimas dos décadas, se fortalecerá una vez más. Se prepara una nueva fase de extracción de materias primas conocida como “extractivismo verde”, en la cual sería posible unificar la extracción y la utilización de materias primas mediante el uso de tecnología de punta amigable con el medio ambiente. Esto implica la creación de una minería respetuosa tanto con el clima como con los objetivos del desarrollo sostenible, así como un futuro de “bajas emisiones de carbono” para todos.

Sin embargo, la experiencia y los re-

sultados de la última fase del auge extractivista (2003-2014) han demostrado que la estrategia de desarrollo basada en la exportación de materias primas fracasó en sus objetivos principales. No logró reducir de manera sostenida la desigualdad social ni la heterogeneidad estructural de la economía (es decir, disminuir las diferencias de productividad intersectoriales, la segmentación de los ingresos y los mercados laborales, así como las pautas de consumo estratificadas derivadas de estas), tampoco aumentó la productividad laboral ni cambió la matriz productiva, ni generó diversificación económica, ni fortaleció la economía interna ni creó mayor independencia de los mercados internacionales².

Si, con el nuevo auge de las materias primas, la región quiere transformarse y pasar 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 pasa por la universalización de una educación de calidad y

²Burchardt, H.-J., Dietz, K. y Warnecke-Berger, H. (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Madariaga, A., Palestini, S. (eds.). *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (págs. 207–229). Londres: Palgrave Macmillan.

una robusta protección social, lo que daría inicio a una reducción significativa del empleo informal y sentaría 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 enseñó que ello 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. Esto convierte la cuestión de la reforma fiscal en uno de los temas centrales del desarrollo de Latinoamérica en el siglo XXI.

Los desafíos de los sistemas fiscales en América Latina y la necesidad de reformas

Hoy en día, los sistemas fiscales latinoamericanos pueden caracterizarse por tres rasgos. En primer lugar, por los gravámenes que se han centrado en las exportaciones de materias primas y el comercio exterior. Esta dependencia histórica de los ingresos fiscales de las exportaciones de materias primas no se redujo durante la última fase de auge, y en algunos casos incluso aumentó. En segundo lugar, por su carácter fuertemente regresivo. Este se basa en una continua tributación muy baja y directa de la riqueza, los ingresos altos y las ganancias empresariales. También durante el último auge de las materias primas, los gobiernos progresistas no consiguieron aumentar los impuestos a los ricos a través de la fiscalidad directa. Más aún, los empresarios y los ricos gozan de numerosos privilegios de evasión fiscal. Los impuestos de sucesiones son bajos o inexistentes y 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. La CEPAL³ es-

³CEPAL (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.

tima que en la región la evasión fiscal alcance el 60% de los potenciales ingresos fiscales. 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. El gasto público se centra tradicionalmente en tareas esenciales como el cuerpo militar, la administración, la política estructural, las subvenciones a las empresas y el servicio de la deuda y descuida las importantes áreas de legitimación fiscal de los servicios públicos como la sanidad, la educación, la cultura. Desde su aparición, el Estado fiscal solo ha cumplido tareas redistributivas de forma muy limitada; esto tampoco ha cambiado durante el último bum de las materias primas⁴.

La falta de aplicación de reformas fiscales no puede interpretarse como una manifestación de falta de cohesión institucional. Tampoco puede explicarse exclusivamente como una manifestación de desaliento político u oportunismo. En cambio, constituye un resultado estructural del propio modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas. Por un lado, es-

te modelo ha generado élites pequeñas (empresariales, políticas, militares) pero altamente influyentes que, debido a la falta de diversificación económica y a la escasa diferenciación en la sociedad, poseen un enorme poder de veto y obstaculizan cualquier intento de implementar políticas redistributivas que los afecten. Por otra parte, los considerables ingresos derivados de las materias primas durante el auge económico llevaron a los gobiernos a no enfrentar estos conflictos, sino a emplear los ingresos adicionales de la exportación de materias primas para mitigar los problemas sociales y, de este modo, ganar 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 un llamado 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 busque gravar efectivamente las rentas más altas y la riqueza no es solo una cuestión de aplicación técnica; al mismo tiempo, debe crear

⁴Fehling, P y Burchardt, H-J. (eds.). (2023). *Taxation and Inequality in Latin America: New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*. Londres: Routledge.

legitimidad fiscal. Es decir, reducir el rechazo a los impuestos entre partes 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. Esto proporcionaría una sólida base para una lucha eficaz contra la evasión y la elusión fiscales, que debe aplicarse mediante una amenaza generalizada de sanciones, es decir, simplemente exigiendo el cumplimiento de la ley. Según diversas esti-

maciones, esto aumentaría los ingresos fiscales regionales en al menos la mitad. En su lugar, cuando no se pueda generar suficiente legitimidad fiscal y la redistribución activa no pueda imponerse políticamente, se puede recurrir a una redistribución pasiva mediante el desmantelamiento de la protección y las subvenciones a las empresas, así como a una política estructural financiada con impuestos a favor del sector público.

Las dinámicas del desarrollo basado en materias primas en América Latina

El último bum 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 sagazmente. Por tanto, el desarrollo mediante la exportación de materias primas es siempre una cuestión de política.

El análisis de los sistemas fiscales de la región muestra que, a pesar de las excelentes condiciones iniciales 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 no opera aislado de la materia prima, sino que esta le da 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 alto rendimiento de trabajo o de inversión por parte del beneficiario, sino que son relativamente accesibles de manera libre. No se crean ganancias, se generan rentas. 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. Como dijo Coronil⁵ de manera sucinta: si en las economías de mercado, “the business of politics is business” (“el negocio de la política es el negocio”), es decir, el Estado establece los parámetros centrales de la acumulación capitalista; en los Estados rentistas sería entonces: “the business of business is politics” (“el negocio de los negocios es la política”).

Además, los ingresos por materias primas procedentes del exterior liberan

al Estado de la necesidad de gravar a la población. Pero 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 a través de la participación democrática y social: “No Taxation, No Representation” (“Sin impuestos, No Hay Representación”). 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 recursos. Así pues, las políticas de gasto público en las sociedades con recursos naturales tienen como principal objetivo garantizar la lealtad política y la estabilidad. La distribución (desigual) de las rentas de los recursos entre la población permite al Estado cooptar a diferentes grupos sociales y 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 basados en la expor-

⁵Coronil, F. (2008). It's the Oil, Stupid!!!. *ReVista: Harvard Review of Latin America*, Noviembre.

tación de materias primas. Si el poder, el estatus y la riqueza dependen principalmente del acceso a las rentas de la materia prima 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 sostenible⁶. Más bien, muchos actores estatales tienen interés en asegurar 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 garantizaría una mayor cohesión social, productividad económica y estabilidad política duradera⁷.

La dinámica de esta constelación de la sociedad de materias primas puede describirse como un efecto ascensor, es

decir, una movilidad colectiva ascendente en la que (casi) todos los grupos implicados ascendieron por 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 habrían surgido con reformas fiscales, se compensaron y evitaron mediante un gasto adicional. Por tanto, las élites económicas no solo pudieron mantener su riqueza bajo gobiernos progresistas, sino que a menudo incluso la ampliaron. El consenso que surgió no se asentaba en la cohesión social, sino más bien en una especie de alianza entre repartidores de botín que se fundamentaba en la materia prima y se mantenía estable mientras había abundancia para distribuir. Sin embargo, en las alianzas políticas caracterizadas principalmente no por el compromiso, sino por la interacción de una comunidad de depredadores, la legalidad institucional y las instituciones democráticas se erosionan sigilosamente.

⁶Warnecke-Berger, H. y Ickler, J. (eds.). (2023). *The Political Economy of Extractivism: Global Perspectives on the Seduction of Rent*. Londres, Nueva York: Routledge.

⁷Burchardt, H.-J. (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*, núm. 267, págs. 114–128. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-crisis-actual-de-america-latina-causas-y-soluciones/>.

Camino hacia el desarrollo sostenible

Solo a primera vista, se trata de una valoración pesimista. Más bien, se pueden extraer lecciones de este hallazgo. El último bum de las materias primas en América Latina sirve de excelente lección sobre cómo un futuro “extractivismo verde” puede transformarse en un desarrollo sostenible con amplia participación social y permite derivar varias recomendaciones.

Para una política que desee aprovechar el auge de las nuevas materias primas para lograr una transformación socioecológica, existe una hoja de ruta clara: el despliegue de tecnologías verdes no será suficiente. Para lograr un desarrollo sostenible, el “extractivismo verde” debe vincularse sistemáticamente a reformas estructurales en la política social, las relaciones laborales y los sistemas fiscales que reduzcan la heterogeneidad estructural de la economía y la sociedad.

La reforma del sistema fiscal debe estar en el centro de cualquier estrategia de exportación de productos básicos que persiga una transformación socio-ecológica. 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, lo cual ayuda a financiar la expansión a largo plazo y de alta calidad de los servicios públicos como derechos sociales, y contribuye a promover la diversificación económica y los potenciales de productividad. En un principio estas medidas pueden financiarse con nuevos ingresos procedentes de los productos básicos, pero es necesario formular claramente desde el principio cómo se financiarán gradualmente con cargo a la 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.

Los minerales y las tierras raras (como el litio, el cobre, el aluminio, el magnesio y el níquel) adquirirán mayor importancia y prometen generar nuevos ingresos elevados. Sin embargo, a diferencia de la producción de petróleo y gas, la minería no suele estar organizada de forma centralizada ni, en muchos casos, regulada por el Estado. En cambio, el nivel local y los agentes, tanto privados como transnacionales, están ganando influencia en este ámbito. Si no se responde a esta situación con fórmulas de regulación y mecanismos fiscales adaptados, Amé-

rica Latina se verá amenazada por un peligroso aumento de las disparidades territoriales, lo cual puede alimentar nuevos conflictos políticos e inestabilidades.

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