



POST-CRECIMIENTO Y BUEN VIVIR

Propuestas globales para la
construcción de sociedades
equitativas y sustentables

POST – CRECIMIENTO Y BUEN VIVIR

Propuestas globales para la construcción
de sociedades equitativas y sustentables

© FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES-ILDIS) ECUADOR
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.:(593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES - ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Coordinador: Gustavo Endara

Autores: Carlos Larrea, Koldo Unceta, Alberto Acosta, Stefan Peters, Hans-Jürgen Burchardt, Mirta Antonelli, Ana María Larrea, Camila Moreno, Andrés Arauz, Pablo Stefanoni, David Cortez, Silvia Vega

Edición: Andrea Carrillo

Diseño: graphus® 290 2760

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1.500 ejemplares

ISBN: 978-9978-94-146-1

Primera edición, diciembre 2014

Impreso en Quito-Ecuador

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Contenido

PRESENTACIÓN Anja Minnaert 5

INTRODUCCIÓN Gustavo Endara 9

POST-CRECIMIENTO Y POST-EXTRACTIVISMO 17

- **Carlos Larrea** Límites de crecimiento y línea de codicia: un camino hacia la equidad y sustentabilidad 19
- **Koldo Unceta** Post-crecimiento y desmercantilización: propuestas para el buen vivir 59
- **Alberto Acosta** Post-crecimiento y post-extractivismo: dos caras de la misma transformación cultural 93
- **Stefan Peters** Post-crecimiento y buen vivir: ¿discursos políticos alternativos o alternativas políticas? 123
- **Hans-Jürgen Burchardt** Neoextractivismo y desarrollo: fortalezas y límites 163
- **Mirta Antonelli** Violencias multiescalares del (neo)extractivismo minero. Para las ruinas del futuro 205

BUEN VIVIR 235

- **Ana María Larrea** El buen vivir como alternativa civilizatoria 237
- **Camila Moreno** Des-desarrollo como antesala para el buen vivir: repensar la civilización de occidente 255
- **Andrés Arauz** Post-crecimiento y buen vivir: las relaciones de poder del crecimiento para el buen vivir 273
- **Pablo Stefanoni** El vivir bien: proyecto alternativo o compensación discursiva ante los males del capitalismo contemporáneo 289
- **David Cortez** Genealogía del sumak kawsay y el buen vivir en Ecuador: un balance 315
- **Silvia Vega** Sumak kawsay, feminismos y post-crecimiento: articulaciones para imaginar nuevas utopías 353

NEOEXTRACTIVISMO Y DESARROLLO: FORTALEZAS Y LÍMITES

Hans-Jürgen Burchardt*

Durante los últimos diez años, América Latina se ha caracterizado por un crecimiento económico elevado, vigoroso y casi continuo. El equilibrio económico, la baja inflación y la expansión de las políticas sociales y laborales han conducido a una disminución significativa de la pobreza y a una reducción modesta de la desigualdad social. Adicionalmente, la mayoría de democracias latinoamericanas están, en la actualidad, relativamente estables. Esta combinación de éxitos económicos, mejoras sociales y democracias consolidadas constituye una novedad en la historia de 200 años de independencia latinoamericana. Tales dinámicas despiertan remembranzas de finales del siglo diecinueve, cuando aún no se había dilucidado si sería Europa o América Latina quien detentara el nuevo poder económico regional.

* **Hans-Jürgen Burchardt (Alemania):** Doctor en Ciencias Económicas y Sociología, investigador del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo. Actualmente, es profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Kassel, Alemania, donde dirige el Centro para el Desarrollo y el Trabajo Justo. Ha escrito varias publicaciones sobre América Latina, economía, desarrollo y ha tratado las relaciones Norte-Sur en sus estudios. Adicionalmente, sus áreas de investigación comprenden la política social y laboral, teoría y política del desarrollo, economía política y política social global.



Tal comparación retrospectiva no es totalmente desatinada: la bonanza actual en América Latina se basa, en gran parte, en el mismo fundamento que impulsó a la región hacia el ascenso económico en varias ocasiones: la extracción y exportación de materias primas. Sectores como la minería y la extracción de materias primas fósiles (petróleo, gas, carbón), así como también los monocultivos agrícolas y forestales (la soya, el caucho, la caña de azúcar y la palma de aceite), son hoy el eje central del “extractivismo”.

Las economías extractivistas se focalizan en la explotación y comercialización internacional de materias primas no renovables, o de renovación estacional (Berry 1999; Gudynas 2013). En realidad, esta modalidad económica ha marcado el devenir de América Latina desde la conquista que desde sus inicios, hace 500 años, –con el saqueo de los metales preciosos y la represión colonial de los pueblos indígenas hasta la fecha– estableció en la región dos determinantes vigentes en su desarrollo: en primer lugar, una relación con la naturaleza orientada, primordialmente, a su explotación y aprovechamiento y, en segundo lugar, una dependencia manifiesta con respecto al desarrollo de los precios de las materias primas en el mercado internacional (clásico: Galeano).

Anteriormente, en un contexto de inestabilidad de los precios de las materias primas y de tendencia a su devaluación, así como de dependencias unilaterales externas, las economías extractivas se consideraban una estrategia de desarrollo con alto riesgo de verse afectada por crisis; ahora, esa idea parece estar cambiando. A mediados del siglo pasado, la influyente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) era una de las que más duramente criticaban a las economías exportadoras de materias primas, mientras que hoy publica análisis que ven

en la “tendencia a la reprimarización” (es decir, el retorno de la región a la producción de bienes primarios) recientemente observada una posible potente estrategia de desarrollo eficaz (Cepal 2011a: 21; Cepal 2011b: 73). Y cada vez son más las organizaciones internacionales y los análisis regionales que corroboran, aunque no sin cierta precaución, esta nueva valoración (BID 2012; Sinnott *et al.* 2010), cimentada, en parte, en el convencimiento de que, en la actualidad, es posible paliar los efectos negativos de la alta dependencia de las materias primas, en gran medida institucionalmente y a través de los mercados.

Por otro lado, para el siglo XXI se espera que se mantengan la demanda y la revalorización de las materias primas y, por tanto, un nivel alto y constante en los precios. Existen diversas dinámicas globales entrelazadas que sientan las bases de esta opinión. Cada vez resulta más patente que, a pesar de todos los llamamientos, análisis y programas, hasta el momento no se ha producido una separación entre crecimiento económico y el consumo de recursos; es decir, una transformación socioecológica de los modelos de producción y consumo existentes, ni se prevé en un futuro inmediato (OCDE 2011; UNEP 2011). Las últimas estimaciones parten más bien de que, pese a todas las medidas de ahorro y eficiencia, hasta 2030, la demanda de energías primarias fósiles aumentará 45% (Maggio y Cacciola 2009). El principal motor de este incremento mundial son los enormes y sostenidos gastos de recursos de los países industrializados en su esfera de producción y consumo. A esto se añade la escalada económica de varios “países emergentes”, en especial China, que en 2010 consumió 20% de la producción de energía de origen fósil del planeta, 23% de los productos agrícolas básicos más importantes y 40% de los metales comunes (Roache 2012). Esta creciente demanda hace más probables las rivalidades en torno de las materias primas, lo cual se refleja también en los precios del mercado



mundial, que se mantienen al alza (HWWI 2012). La dinámica se ve agudizada, además, por los intentos a escala internacional de regular el cambio climático y otros problemas del medio ambiente a través de instrumentos de mercado que dan lugar a una economización de las políticas medioambientales que favorece la especulación financiera y, por ende, una ulterior subida de los precios de los bienes naturales (Fairhead *et al.* 2012; Zeller 2010). Cabe señalar también que la Economía Verde –supuestamente sostenible y poco dependiente del carbono, que se está extendiendo por todo el mundo como respuesta al abismo cada vez más profundo entre medio ambiente y desarrollo– sigue necesitando de la extracción de materias primas. Una evidencia clara es la demanda cada vez mayor de estas materias para la producción de biocombustibles o de motores eléctricos (Coronado y Dietz 2013).

En este contexto, al parecer, en el siglo XXI, las economías centradas en la extracción de materias primas gozan de una sólida base económica para aplicar también planes de desarrollo a más largo plazo. El actual debate acerca del neoextractivismo¹ examina críticamente esta perspectiva (Burchardt y Dietz 2014).

Como es natural, en esta discusión se destacan las posiciones más opuestas, con múltiples análisis y valoraciones que van desde el apoyo hasta el rechazo, pasando por el escepticismo y

1 Hasta el momento, el término “extractivismo” se ha utilizado sobre todo para describir modalidades y sectores económicos (en especial, la minería) basados en la explotación de materias primas. Desde hace un tiempo, en América Latina se habla del “neoextractivismo” como un modelo de desarrollo específico a través del cual los gobiernos tratan de emplear cada vez más las rentas de la exportación de bienes primarios para potenciar el desarrollo y la participación sociales. No obstante, por ahora, estos términos y conceptos apenas se oyen en los debates públicos de temática social y económica.

la crítica. Los puntos claves se encuentran en las consecuencias políticas, sociales y ecológicas derivadas del extractivismo. En particular, se argumentan dos aspectos: cuánto tiempo seguirán siendo viable desde el punto de vista ecológico dada la concepción occidental del progreso en la que se basa el modelo y su paradigma de crecimiento; y si en la región existen diversas modalidades de extractivismo con diferentes lógicas (clásico, neoextractivismo, heterodoxo, progresista, etc.) que reflejen un abanico de potenciales de desarrollo (al respecto, ver Acosta 2011; Gudynas 2009 y 2012; Lang y Mokrani 2011).

Pese a todas las diferencias, estos análisis, que también van cobrando importancia en el panorama internacional, tienen un aspecto en común: consideran al extractivismo un fantasma. Y es que este concepto tiene grandes vaguedades, tanto desde el punto de vista empírico como desde el metodológico y analítico, por lo que solo permite hasta cierto punto un análisis diferenciado de los efectos del *boom* de las materias primas en América Latina, y esto impide por ahora que se lo pueda definir claramente como modelo de desarrollo.

A la hora de explicar el fortalecimiento del extractivismo en América Latina, se suele recurrir al incremento de las exportaciones de bienes primarios en esa región, cuyas cifras han crecido en el último decenio casi 50% (Cepal 2010). Si bien este aumento se debe en buena medida al alza de los precios en el mercado mundial, la tercera parte también estriba en la intensificación de la extracción de materias primas, actividad a la que, junto con el sector agrario, se destinó en el último decenio más de un tercio de las inversiones extranjeras (Bebbington 2009).

Si se dejan estas cifras a un lado, la base empírica del debate acerca del extractivismo resulta bastante estrecha. Hasta hoy, apenas se han tenido en cuenta las relaciones entre el PIB, el presupuesto general del Estado, la producción de recursos y los



ingresos extractivos, que seguramente deberán estar entre los indicadores principales a la hora de analizar un modelo de desarrollo. Además, dado que no existen métodos uniformes para la recopilación de datos, los países y organizaciones internacionales parten de diferentes definiciones en sus estadísticas, lo que complica cualquier comparación o síntesis. Así, considerando las formas de producción específicas y la relación entre factores capital, trabajo y medio ambiente, aún no se ha determinado de manera precisa qué formas de producción agrícola y forestal generan originariamente rentas extractivas, las cuáles se pueden clasificar en forma empírica como economía extractiva².

Las lagunas empíricas no acaban aquí, pues también se encuentran a la hora de describir y discutir diversas facetas socio-políticas del extractivismo. Aunque los índices socio-políticos y socio-estructurales se emplean puntualmente, no se establece una correlación sistemática entre ellos, de modo que solo permiten profundizar hasta cierto punto en el análisis. Por último, en las obras sobre el tema, aparecen cada vez más análisis de las conflictivas consecuencias territoriales del extractivismo, así como de la proliferación de los movimientos de protesta a los que estas dan lugar. Proporcionan primeros indicios importantes acerca de la interacción entre el extractivismo, los problemas socio-ecológicos y la democracia; no obstante,

2 Asimismo, existen disparidades en las clasificaciones de bienes primarios e industriales: con los datos de los que se dispone, por ejemplo, no se puede determinar si en Colombia y Argentina el aumento de la producción industrial registrado en el último decenio (Abeles y Rivas 2010) se debe, efectivamente, a una reindustrialización, lo que relativizaría la tesis extractiva. Del mismo modo, también es posible que la soja de Argentina, un producto primario, se haya transformado mediante un refinado sencillo en aceite de soja, un producto industrial, tendencia que, tras las primeras comprobaciones, no cabe descartar. Si bien eso haría aumentar la producción de bienes industriales en las estadísticas, en el fondo corroboraría la tesis extractiva.

todavía no se ha llevado a cabo un análisis sistemático de esta interacción.

De ahí que antes de continuar con el debate sobre las constelaciones y el impacto del extractivismo, por una parte, haya que realizar un análisis empírico más profundo. Por otra, una fundamentación sólida requiere también tratar más en detalle los conocimientos teóricos de los que disponemos acerca de la relación sociedad-naturaleza y acerca de las propias economías extractivas.

La empírica de las economías extractivas

Si se observa el porcentaje de bienes primarios dentro de las exportaciones totales de América Latina en términos de valor, llama claramente la atención su crecimiento exponencial: en los últimos diez años, su valor se duplicó hasta alcanzar un total por encima del 54%, superando el de los bienes industriales de exportación; los datos más recientes reflejan la continuidad de esta tendencia. No obstante, comienzan a registrarse las primeras diferencias entre regiones. El auge de las materias primas derivado de la exportación ha alcanzado una particular intensidad en la región andina, donde, en 2010, el valor de las exportaciones rebasó el 85%; en Bolivia y Venezuela, esta cifra superó incluso con creces el 90%. En ese mismo año, en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, las exportaciones de bienes primarios alcanzaron una tasa nada despreciable: 65%. Esta evolución solamente es dispar en México y América Central, donde, en la actualidad, las exportaciones de bienes primarios rondan el 25%, si bien también presentan una tendencia al alza sostenida desde los años 90 (todos los datos en Cepal 2011c y 2012a; para una visión general ver Matthes 2012).



Del mismo modo, los volúmenes absolutos de extracción y producción también muestran una tendencia claramente expansiva. En el campo de las fuentes de energía fósil, en Bolivia, de 2000 a 2008 se triplicó la producción de gas, mientras que la cantidad de crudo extraída en Brasil, Ecuador, Bolivia o México entre 1990 y 2008 aumentó de 50% a 100%, y el mayor incremento se registró desde comienzos del nuevo milenio.

Igualmente, se ha acentuado el crecimiento de las cantidades extraídas y producidas en el sector minero. En Brasil, la extracción de bauxita pasó entre 2000 y 2010 de 14 a 29 millones de toneladas y, en Chile, el sector del cobre registró un crecimiento de 4.600 en el año 2000 a 5.300 millones de toneladas en 2008. En el mismo periodo, la producción de hulla en Colombia pasó de 38 a 73 millones de toneladas, mientras que, en Argentina, las inversiones en el sector minero aumentaron de 660 millones a 5.600 millones de dólares estadounidenses entre 2003 y 2007 (Bebbington 2007; Svampa y Antonelli 2009; Cepal 2011c). En el ámbito agrícola, los incrementos de volumen se ven con mayor claridad en el caso de la soja (prácticamente la mitad de la producción mundial de esta planta proviene de América Latina), cuya producción se duplicó con creces entre 2000 y 2007 (todos los datos en Cepal 2011c). Así, el actual boom de las materias primas en América Latina no se debe únicamente a los incrementos en el valor de las exportaciones de bienes primarios inducidos por los precios; el crecimiento relativo a las cantidades de materias primas estratégicas indica también la difusión de un modelo de crecimiento extractivo, fosilista y agroindustrial en la región, a pesar de todos los debates sobre los límites ecológicos del crecimiento.

Si se relacionan los valores de las exportaciones y los volúmenes absolutos de extracción y producción con el rendimiento total de cada una de esas economías (PIB), en la mayoría de

los casos (si bien está claro que en cada país la evolución es diferente), se confirma también la tendencia a una economía extractiva. Entre 2000 y 2011, el porcentaje del PIB correspondiente al sector primario aumentó considerablemente en la mayoría de los países, entre los que destacan Argentina y Venezuela, que pasaron respectivamente de 7% a 13% y de 22% al 32%, mientras que, en el mismo periodo, la evolución fue más lenta en México (de 10% a 13%) o Brasil (de 6,4% a 6,8%) (Matthes 2012).

Por un lado, dadas las imprecisiones metodológicas mencionadas, resulta difícil determinar la proporción de las rentas extractivas dentro de los presupuestos generales de los Estados; no está claro qué bienes primarios han de considerarse rentas y, además, la mayoría de los datos recopilados se centra en un único producto o sector (petróleo, minería, etc.). Por otro lado, las estadísticas de cada país recurren a unidades de medida muy diferentes (diversas monedas y formas de ingresos públicos) lo que, a su vez, supone un obstáculo para las comparaciones a escala regional. No obstante, aquellos análisis que, a pesar de ello, pretenden reflejar la proporción de rentas dentro de los presupuestos generales de los Estados de la región muestran resultados claros. Los ingresos públicos por rentas no se mantienen en un nivel alto exclusivamente en las economías extractivas tradicionales, como Venezuela o Bolivia, sino que, entre 1990 y 2008, también aumentaron en muchos otros países, como Chile (aproximadamente de 28% a 34%), Colombia (de 8% a 18%) y México (de 30 a 37%) (Jiménez y Tromben 2006; Kacef y Jiménez 2009).

Estos y otros indicadores económicos permiten constatar la tesis de la expansión de las economías extractivas en América Latina, así como dividir las según la tendencia en tres dinámicas regionales. Por una parte, están los países andinos, como Ecuador



y Venezuela (petróleo), Perú y Chile (minería) y Bolivia (gas), que históricamente se destacan por tener una proporción de rentas derivadas solo de las materias primas especialmente alta. Por otra parte, en los países sudamericanos que cuentan con estructuras internas diversificadas, los sectores extractivos todavía no son tan fuertes; sin embargo, su importancia va en aumento, algo que ya se ve en Argentina respecto a las exportaciones agrícolas y la minería y que se prevé en Brasil debido a la localización de nuevos yacimientos petrolíferos. Finalmente, y en contraposición a las dos dinámicas anteriores, los países de América Central y México, si bien avanzan en la misma dirección, son los que menos han apostado por la extracción hasta el momento³.

¿Nuevas respuestas a la cuestión social?

Una vez que la vigencia del modelo extractivista queda, pues, demostrada por medio de indicadores económicos, se comprobarán sus efectos sociales y políticos. Una de las posturas centrales tomadas en el debate parte de que los gobiernos, sobre todo los de tinte progresista, utilizan los recursos de las economías extractivas a fin de tratar con éxito las cuestiones sociales de la región y desarrollar nuevas formas de participación tanto social como política.

3 Esto se explica en la fuerte integración de estos países al mercado interno norteamericano. Las leyes promulgadas en México en 2013 con respecto a la privatización de las empresas petroleras del Estado son, sin embargo, un intento por detener el descenso de las rentas del petróleo y, conjuntamente con la expansión de la minería, muestran que también el gobierno mexicano se inclina con mayor fuerza por una estrategia extractivista.

Es un hecho ampliamente conocido que América Latina es la región del mundo con mayores tasas de desigualdad: el quintil más rico de la población latinoamericana posee un ingreso 18 veces superior en promedio que el quintil más pobre (Cepal 2011d). No obstante, dado que el estudio hace hincapié en los salarios sin tener tanto en cuenta los activos financieros, ingresos por propiedades o actividades ilegales, es posible asumir que la concentración de patrimonio y riqueza en América Latina en realidad es mucho mayor (Alvaredo y Piketty 2010). La política que lograra transformar a largo plazo esta y otras desigualdades arraigadas en la región para alcanzar una mayor igualdad social gozaría de un gran reconocimiento y credibilidad desde el punto de vista de la política social y de desarrollo (Burchardt 2012a y 2012b).

A simple vista, con los cambios socio-estructurales registrados en la región, esta tendencia sin duda parece corroborarse: la tasa de pobreza de la mayoría de los países descendió hasta comienzos de la nueva década, cuando nos encontramos en el nivel más bajo de los últimos 20 años; en promedio, ya “solo” un tercio de la población vive en esta condición. Simultáneamente, se observa una ampliación de las clases medias pero, sobre todo, un claro movimiento de ascenso de estas; solamente en Brasil, se habla de hasta 20 millones de personas (Cepal 2011d; 2012b).

El vehículo central de esta nueva dinámica es la política social y laboral. A finales de la primera década del siglo XXI, en muchos Estados latinoamericanos la cuota del gasto social en relación con el PIB aumentó entre el 20% y casi 30%, a lo que contribuyó notablemente al amplio freno puesto a la privatización en el campo de los seguros sociales y, en parte, su retorno al ámbito público, lo que dio lugar a un ligero aumento de los empleos sujetos a cotización para la seguridad social



(Cepal 2011d). Sin embargo, tradicionalmente, la mayoría de las prestaciones sociales se caracterizan por efectos de carácter marcadamente regresivo con respecto a su potencial de redistribución (Weinmann y Burchardt 2013). Mientras que, por ejemplo, en Europa, las desigualdades salariales se reducen en un tercio por medio de políticas de transferencias sociales, en América Latina estas apenas afectan el desigual reparto, puesto que los beneficiarios de la mayoría de las prestaciones del Estado social son, en primer lugar, las clases ya privilegiadas en cuanto a ingresos, al tiempo que el quintil más pobre apenas percibe 10% de las transferencias sociales (Goñi et al. 2008). Con relativa independencia de la orientación política de los gobiernos, esta “política social exclusiva” apenas ha sido modificada; en cambio, en gran parte de los casos (con excepciones destacadas, como el seguro de pensiones boliviano) se observa una reinstauración de las antiguas modalidades de seguridad social, que se guiaban por la lógica bismarckiana y vinculaban la cobertura social a la situación laboral (Filgueira *et al.* 2011).

Ese sistema tradicional se completó con un nuevo instrumento de política social cuya idea se desarrolló ya durante la época de adaptación neoliberal: las denominadas “transferencias monetarias condicionadas” (TMC). Se ampliaron o incluso se reiniciaron programas tales como Oportunidades, en México, Bolsa Familia en Brasil, Plan de Jefes y Jefas de Hogar en Argentina o Chile Solidario, que hoy se dedican a la transferencia de ingresos, la facilitación de prestaciones sociales básicas (sobre todo educación y sanidad) y al fomento del trabajo formal, todos ellos elementos fundamentales. El grado de cobertura, que varía considerablemente de un país a otro, es de aproximadamente 12% de todos los hogares de América Latina. Numerosos estudios empíricos prueban que esas medidas asistencialistas contribuyeron decisivamente a la notable baja de las tasas de pobreza e indigencia registrada en el último decenio;

asimismo, muestran que se han logrado éxitos destacados en el acceso a las prestaciones educativas y sanitarias básicas (Cepal 2009). En general, las TMC permitieron transferir deliberadamente recursos a los segmentos más pobres de la población de manera efectiva, a fin de fomentar su potencial social y económico. Por tanto, se han convertido en uno de los instrumentos más exitosos en la lucha contra la pobreza, cuyo crédito también continúa aumentando a escala internacional (Barrientos 2013).

En la actualidad, Ecuador gasta 0,8% del PIB en este tipo de medidas; Brasil, 0,4% Argentina, 0,2%. En comparación con los gastos en política social total de la región, los costos de las TMC son inferiores y apenas provocan conflictos en su reparto, pero, dada su eficacia, generan un alto grado de legitimidad política. Sin embargo, y precisamente por ese mismo motivo, estos programas también se encuentran bajo constante sospecha de clientelismo y favoritismo (Filgueira *et al.* 2011), pues siguen vinculando las prestaciones a una comprobación de la necesidad, de modo que permiten conceder los recursos de forma personalizada o paternalista, por ejemplo, por buena conducta política (Barrientos y Santibáñez 2009; Lustig y Ortiz-Juárez 2011). De ahí que en el debate actual en torno de las TMC se esté exigiendo, y con razón, su profundización institucional y mayor formalización (Barrientos 2012). Ahora bien, en aquellos lugares en los que las TMC sirven de instrumento para un clientelismo masivo y cuentan con suficientes recursos, es muy probable que las elites muestren un escaso interés en profundizar la institucionalización de sus políticas sociales, pues eso debilitaría sus fuentes de legitimación, mientras que un nivel bajo de institucionalización de la política (social) suele convertir las relaciones clientelistas y la lealtad al Estado en una estrategia de seguridad dominante para la intervención social (Gough y Wood 2004).



Las consecuencias recientes de las políticas laborales resultan igual de ambivalentes. Por una parte, los gobiernos de centroizquierda se han guiado progresivamente por estándares y convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre otras, esas medidas han generado un leve retroceso del empleo informal, pero en la región, el empleo con seguridad social sigue siendo un privilegio restringido a profesiones de importancia estratégica, mientras que cerca de la mitad de la población potencialmente activa de América Latina, a saber, unos 90 millones de trabajadores, continúan empleados en el sector informal, en condiciones precarias y, en la mayor parte de los casos, mal remunerados y sin protección social (Cepal Y OIT 2013; OIT 2011). Por lo general, la nueva política laboral suele presentar, pues, efectos regresivos y refuerza a los sectores de trabajadores tradicionalmente privilegiados (Cepal 2010 y 2011d).

En conjunto, como consecuencia del auge de las economías extractivas, se puede decir que las políticas sociales y laborales han ocasionado novedades y ajustes cuyos resultados, si bien han logrado suavizar la cuestión social en la región, no han podido transformar sus características estructurales heredadas. De este modo, las transferencias de ingresos garantizan un acceso parcial a las prestaciones sociales a segmentos poblacionales cada vez mayores; no obstante, las barreras de entrada al mercado laboral formal, con seguridad social, siguen siendo difíciles de superar. El nivel de seguridad social continúa ligado a clases sociales privilegiadas según el estatus laboral; las cifras del empleo informal se caracterizan por una continuidad muy alta. Esto último hace que no quepa prácticamente duda de que el número de empleos informales es una categoría central que seguirá sirviendo para medir la calidad del cambio estructural de la región también en el futuro.

Ahora bien, la política social no solo se puede analizar desde la dimensión de los gastos, sino también de la recaudación. La envergadura y la calidad del sistema fiscal redistributivo

constituyen un importante instrumento político para el tratamiento de la cuestión social. En este campo político, los datos estadísticos hablan claro: aunque la tasa impositiva de la región aumentó aproximadamente de 15,4% a 19,1% (con relación al PIB) de 2000 a 2011 (Cepal 2013a:12), solamente cinco países de la región lograron una base impositiva acorde con su desarrollo económico; cabe destacar que, en su mayoría, este tipo de ingresos dependen en gran medida de la coyuntura. Esto último se debe a que los patrimonios de las elites económicas apenas se gravan, o no se gravan en absoluto (ni siquiera los gobiernos progresistas lo han hecho). De 1990 a 2008, la tasa impositiva para estas elites en la región aumentó de 0,3% a un total de 0,7% y, en este último año, correspondió solamente al 4% del total de la recaudación fiscal (todos los datos con relación al PIB). En el mismo periodo, el impuesto al valor agregado (IVA), que supone una mayor carga sobre todo para las clases más pobres, subió un tercio hasta alcanzar el 36% y se ha convertido hasta hoy en la mayor fuente de recaudación fiscal (Kacef y Jiménez 2009: 66). En fin, a pesar de las mayorías democráticas, hasta el momento solo unos pocos gobiernos progresistas han dado pasos en firme para redistribuir el costo de encarar la cuestión social. Cabe señalar también que las políticas sociales y laborales de los últimos diez años, por una parte, han mitigado la vulnerabilidad y las dificultades sociales pero, por otra, no han revuelto las lógicas básicas de estratificación de las sociedades latinoamericanas. De esta manera, se ha logrado mermar ligeramente las desigualdades salariales extremas, pero sin que la región haya dejado el puesto número uno en la escala mundial de las desigualdades (Lustig *et al.* 2011).

Al considerarlos en conjunto, estos síntomas llevan al siguiente diagnóstico: muchos gobiernos de América Latina han empleado en una medida considerable los aumentos en las rentas de las economías extractivas para propósitos sociales. Así, los



mecanismos tradicionales de reparto se han completado con nuevos programas para combatir la pobreza. Por el contrario, en la mayor parte de los casos se ha renunciado a instaurar políticas redistributivas y, en lugar de eso, solo se ha reajustado la clave de distribución de los ingresos adicionales. Cabe describir, pues, el cambio que está experimentando la región como un movimiento colectivo ascendente con el que se ha trasladado en igual medida hacia arriba a (prácticamente) todos los grupos implicados, sin cambiar la composición interna de la sociedad: las elites económicas pueden conservar en buena parte sus elevados patrimonios e incluso multiplicarlos, aun en casos de nacionalización de las rentas obtenidas de los recursos. Además, se favorecen también a las clases medias, cuyos ingresos están aumentando y cuyas pautas de consumo y estilos de vida se guían en gran medida por el modelo occidental. Existen otras políticas complementarias que, aunque en menor medida, prestan un apoyo adicional a una parte de las clases más bajas o de los pobres. Ante esta constelación, en muchos países existe ya un amplio consenso social a favor del neoextractivismo que, legitimado desde el punto de vista democrático e integrado en las instituciones, goza de una notable estabilidad.

Neoextractivismo y democracia

El extractivismo se basa en la explotación desmesurada de materias primas no renovables, lo que tiende a suponer un expolio de su propio sustento. El estilo de vida con un alto consumo de recursos de una expandida clase media, que se observa en la actualidad (no solo en América Latina), agrava enormemente la dinámica en cuestión. Por lo tanto, el extractivismo tiene una clara naturaleza caníbal. Así pues, la cuestión social del extractivismo es inherente a su condición política y su capacidad destructiva

del medio ambiente. A partir de esta perspectiva, se analizará con mayor detalle dos problemáticas: por una parte, qué conflictos socio-económicos se derivan del aumento de las actividades extractivas y, por la otra, qué relevancia tienen dichos conflictos para el grado democrático de la sociedad afectada.

En América Latina se observa un incremento cada vez mayor de las controversias en torno al control y reparto de la naturaleza y el territorio, así como del acceso a ambos. En el marco de actividades industriales de infraestructura, mineras, agroindustriales y de extracción de combustibles fósiles, en los últimos diez años se ha encendido la llama de numerosos conflictos a escala local, regional y, en parte, incluso transnacional. Pese a diferencias en su evolución, que resultan de historia y contexto concretos, estos conflictos presentan características en común que van más allá de los países y las regiones. En primer lugar, los conflictos derivados del extractivismo suelen tener connotaciones territoriales y rurales. Así, no pocas veces dan lugar a una dicotomía entre los intereses urbanos y los rurales y, como consecuencia, a tensiones entre movimientos locales, que denuncian la lógica extractivista, y organizaciones sindicales y otras que frecuentemente son de carácter urbano, que se benefician del extractivismo. Las partes enfrentadas en estas dinámicas de conflictos socio-ecológicos actuales suelen ser, por una parte, agentes subalternos y colectivos (como grupos indígenas o minifundistas) y, por otra, el Estado o un grupo de representantes estatales y cercanos al gobierno (tanto del ámbito social como de las empresas privadas). En segundo lugar, estas controversias hacen que la legitimación política del modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de materias primas tambalee, en especial para aquellos sectores sociales que, según la retórica de distribución, precisamente deberían beneficiarse más de ella, a saber, la población rural pobre que, a pesar del incremento de la urbanización, sigue constituyendo el estrato más



amplio dentro de los grupos necesitados de América Latina. En este sentido, el extractivismo, con sus economías de enclave, no solo desencadena procesos de fragmentación territorial (Gudynas 2012), sino también nuevos cismas sociales, una modificación de los compromisos sociales y un resquebrajamiento cada vez mayor de la base de legitimación de la política.

Por lo tanto, las disputas no giran exclusivamente en torno del reparto de la naturaleza como base material para la (re-) producción social y las rentas extractivas, sino también en torno a las diferencias con respecto a la idea de desarrollo, a concepciones del mundo e interpretaciones de la naturaleza contrapuestas, a procedimientos políticos y a visiones con respecto al orden. Dentro de esa dimensión política, resulta fundamental la democracia representativa, consolidada en la región en los últimos 30 años. Con el giro a la izquierda de hace más de diez años, los gobiernos actuales volvieron a anotar la cuestión social en el orden del día (al menos, retóricamente) y consiguieron mayorías democráticas. Al parecer, a través del neoextractivismo, esta constelación política ha logrado estabilizar un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de la naturaleza que se ajusta tanto a las estructuras tradicionales de reparto y poder como a las mayorías actuales. Sin embargo, cuando el reconocimiento de las diferencias y de la autonomía local y territorial (en parte, garantizada por ley) pone claros límites a los imperativos económicos de expansión del extractivismo, la sentencia liberal de la igualdad político-jurídica de esta democracia se ve sometida a una presión cada vez mayor (De Sousa Santos 2012). Esta tendencia se refleja claramente en el creciente número de controversias en las que se lucha por la autonomía territorial y cultural, la participación e igualdad políticas, la justicia social y el reconocimiento de las diferencias (Canessa 2012; Ulloa 2010).

Estas dinámicas ponen de relieve las dos conclusiones siguientes: primero, el extractivismo es más que la mera revitalización de una modalidad particular de economía en América Latina. Más bien, ha de concebirse como una expresión central de dominio político en la que se condensan los conflictos y las dimensiones materiales, culturales y socio-políticas de un modelo de desarrollo dominante en esta región. Y, segundo, resulta evidente que el punto de cristalización no puede derivarse exclusivamente de estructuras económicas o de instituciones políticas, sino también, en todas sus dimensiones y en gran medida, de la consideración de estructuras de dominio relativas a los territorios⁴.

Neoextractivismo y desarrollo

Nadie que se ocupe de manera seria sobre el tema de las economías extractivistas puede poner en duda la vulnerabilidad que implica este modelo de desarrollo a largo plazo. Bien sea porque la no previsible “lotería de recursos” conlleva una extrema dependencia externa, o bien en razón del carácter caníbal que implica una explotación sobredimensionada de recursos naturales no renovables, o renovables solamente de forma limitada (también en razón de sus costos ecológicos). En consecuencia, se asume que la extracción de materias primas es una estrategia temporal capaz de movilizar los recursos

4 Ante esto, para seguir tratando el tema del neoextractivismo, es posible que merezca la pena retomar la propuesta de Kenneth Omeje y hablar de “territorios rentistas” (*rentier spaces*), cuyo análisis multidimensional permite un acercamiento más preciso desde el punto de vista empírico a las diversas constelaciones del extractivismo (Omeje 2008).



necesarios para establecer una base económica sostenible. En este sentido, la meta que se avizora (independientemente del paradigma o posición política) se circunscribe mayoritariamente a conceptos tales como el crecimiento de la *productividad* o el crecimiento cualitativo o inclusivo. Indudablemente, ambos términos están estrechamente ligados al tema de la organización social del trabajo⁵. Los aportes teóricos sobre las economías rentistas ofrecen un marco metodológico apropiado para realizar una asociación entre modos de producción extractivistas y regímenes laborales. Mediante una revisión de los principales postulados de los enfoques conceptuales de la teoría rentista, en lo sucesivo se identificarán criterios que permitan una aproximación sistemática a las interrelaciones entre extractivismo y relaciones laborales.

En principio, los enfoques de la teoría rentista parten del supuesto de que la obtención de rentas provenientes de materias primas no implica para el receptor la prestación de servicios o de inversiones importantes, que las rentas están disponibles y su uso/destinación es relativamente libre, de tal forma que su distribución es ante todo una decisión política. Un supuesto básico es que las economías extractivistas contabilizan ingresos impresionantes en divisas producto de las exportaciones, lo que al mismo tiempo genera una continua sobrevaloración de sus monedas nacionales. Esta constelación induce una inflación del empleo público y a una expansión del sector de servicios, mientras que la economía extractiva tiene escasos efectos sobre

5 La OIT resume el nexo de estos conceptos de la siguiente manera: "Un trabajo decente es el mejor camino para salir de la pobreza y es también el camino hacia el crecimiento de las economías. El trabajo se traduce en desarrollo" (OIT 2012: 13).

el empleo, dado su fuerte carácter de enclave. La moneda nacional “más cara” trae como consecuencia una pérdida de competitividad de la economía interna en el nivel internacional y, por ende, una desindustrialización; por su lado, dado que las importaciones se incrementan pues se tornan cada vez más baratas, se genera un déficit de la balanza comercial, se favorece el endeudamiento externo, todo lo cual aumenta la vulnerabilidad de toda la economía y su extrema dependencia del mercado mundial. Esta dinámica económica, conocida con frecuencia como la “enfermedad holandesa”, en la que los países parecen ahogarse en su propia riqueza puesto que no aprenden a nadar (no quieren o no pueden), conduce de nuevo al fracaso dramático de su estrategia de desarrollo ya que la base económica de la producción/reproducción, fundamentada principalmente en la comercialización de la naturaleza en lugar de la valorización del trabajo, demanda escasas inversiones estructurales, poco desarrollo del mercado interno y del incremento de la productividad. Es importante resaltar que no se está hablando aquí de una ley natural, sino que se trata de un modelo que depende primordialmente del marco político-institucional y que, por tanto, otorga a la política opciones claras de regulación (Beblawi y Luciani 1987; Dauderstädt y zSchildberg 2006; Karl 1997 y 2004; Ross 2001).

Con el propósito de aclarar la correspondencia entre las lógicas extractivas y las relaciones laborales en América Latina, de establecer en qué medida esta lógica las influye o si, por el contrario, el régimen laboral actual de la región, a través del aumento de la productividad, avanza lentamente hacia la – con frecuencia propagada– transformación del extractivismo, se realiza una evaluación de los siguientes indicadores: los cambios en las estructuras sectoriales y en el empleo, el contexto institucional y socio-político de las relaciones laborales, así como también el desarrollo de la productividad y, ligado a ello,



el significado de la masa salarial en la generación de producto nacional. Al respecto, en lo sucesivo solamente se esbozarán las primeras tendencias macro, dado que en el marco de este artículo solamente es posible trabajar con datos muy agregados.

En relación con los cambios del empleo sectorial, en América Latina un modelo económico rentista es parcialmente visible: durante la bonanza económica de los últimos diez años, el empleo en el sector primario (de extracción de recursos) ha decrecido en algo más del tres por ciento en la región. Esto se explica en razón de que, con frecuencia, las economías extractivas son enclaves que requieren poco trabajo o que generan pocas actividades formales. Adicionalmente, en algunas áreas se registra una fuerte tendencia a la subcontratación e informalización etc.; en minería, por ejemplo, el empleo informal participa hoy con un 35%. Durante el mismo período se observa un incremento del empleo en el sector de servicios del 3%. Contrario a los supuestos de la teoría rentista, el empleo industrial y público ha variado poco en la región, con una participación total de un poco más del 20% en el primero y con alrededor del 11% en el segundo. Por tanto, estas cifras señalan que no ha habido una desindustrialización, como tampoco una participación sustantiva del sector en la fase de auge económico; que el empleo público no haya crecido tiene que ver, entre otros, con el hecho de que muchas veces los principales servicios públicos y las obras de infraestructura siguen en manos privadas y, con ello, estadísticamente se contabilizan más bien en el sector terciario. En consecuencia, durante los últimos diez años, los efectos del neoextractivismo sobre el empleo se han producido, ante todo, en el sector terciario (todos datos: OIT 2012, 2013).

Hasta el momento, en el contexto socio-político de las relaciones laborales, éstas rompen sólo de manera esporádica con el patrón tradicional de una “política social exclusiva/excluyente”:

en cuanto a la asignación de recursos, tiene peso la restauración de formas de seguridad social que siguen la lógica Bismarkiana que asocia el estatus de la seguridad con el estatus formal (privilegiado) del oficio, caracterizada por sus efectos regresivos en términos de las potencialidades redistributivas (véase arriba).

De igual manera, los estudios sobre el desarrollo de la productividad del trabajo demuestran, ante todo, la permanencia del status quo; a pesar de las políticas laborales mencionadas, los mercados laborales latinoamericanos se caracterizan hasta hoy por una heterogeneidad estructural extrema: en ellos permanece un segmento laboral estrecho y bien protegido social y políticamente con importancia económica significativa, frente a un segmento de pequeñas empresas, en parte regulado, y una gran parte conformado de empleados informales, cuya importancia y significado es de segundo orden. Cuando correlacionamos el tamaño de las empresas, la productividad y el número de empleados en las unidades económicas privadas esto resulta evidente: en el primer segmento trabaja casi el 20% de la población económicamente activa –en su mayoría en empresas con más de 200 empleados– y producen alrededor del 40% del PIB. El segundo segmento comprende empresas medianas y pequeñas que absorben el 30% de la masa laboral y representan el 22,5% del PIB. Por el contrario, casi la mitad de la masa laboral latinoamericana se encuentra empleada en el tercer segmento –en gran parte no regulado, no protegido socialmente en un 80%, y con un nivel de ingresos hasta 80% inferior al del sector formal– cuyo aporte económico al PIB no alcanza el 11%. Así, la productividad per cápita en los segmentos más productivos es más de 16 veces superior a la de los segmentos de baja productividad (Cepal 2012c: 235; OIT 2012: 49).

Estos indicadores muestran que la política social y laboral de los últimos diez años no ha logrado reducir el volumen tradicionalmente



alto de trabajo informal a escala regional: el empleo informal representa hoy el 48% del total de empleados; el 31% se encuentra en el sector informal, casi el 12% labora informalmente en el sector formal y el 5% se ocupa en trabajo informal a domicilio (OIT 2013: 63). En concreto, hoy por lo menos 120 millones de empleados –en su mayoría jóvenes– trabajan en condiciones precarias y con malas remuneraciones.

Este tipo de mercados laborales heterogéneos impiden (incluso bloquean) los incrementos de productividad esperados, tal como lo muestran estadísticamente diferentes indicadores: el valor internacional de la *elasticidad producto del empleo* –en el cual la alta elasticidad es expresión de una producción intensiva en trabajo y de baja productividad del trabajo–, cuyo promedio global se sitúa hoy entre 0,32-0,3 puntos, en América Latina se ubica casi en el doble; durante las últimas décadas oscila, en promedio, en alrededor de 0,6 puntos y ha mejorado poco en los últimos diez años (OIT 2013: 28). En otras palabras, el incremento de la producción regional no ha sido el resultado del trabajo cualificado y productivo sino, por el contrario, de una expansión de empleos que se destacan por la mano de obra intensiva y la baja calidad/productividad⁶.

La observación de la masa salarial en relación con el PIB arroja resultados similares. Según cálculos de Cepal y OIT

6 "... durante el período entre 2002 y 2010 la región logró algunos avances, con un incremento anual de la productividad laboral del 1,5%. Estos progresos, sin embargo, están por debajo de los logros de otras regiones, como África subsahariana (2,1%) y, sobre todo, Asia oriental (8,3% excluidos el Japón y la República de Corea). Además, en muchos países de la región estas ganancias no se han distribuido de manera equitativa (Cepal y OIT 2012: 2).

(2012), ésta ha disminuido en 13 países durante la fase de auge económico entre 2002-2008; en la actualidad se calcula que la masa salarial ha variado entre el 23% y el 48% en relación con el PIB y que oscila alrededor del 40%. En la OECD ésta oscila en promedio por encima del 50% (Cepal 2012c: 233; OIT 2012: 44). Comúnmente se asume que, cuando esta relación baja, el trabajo asalariado tiene poca participación en la riqueza nacional y, por ende, una inequidad creciente en los ingresos. Sin embargo, y paradójicamente, en América Latina se observa lo contrario durante la última década: no solamente la masa laboral ha bajado con respecto al PIB, sino también el coeficiente de Gini y con ello la medición con respecto a la inequidad de los ingresos. Algunos análisis explican esta contradicción a partir de la comprobación empírica de una disminución significativa de la desigualdad dentro de la misma estructura salarial (Maurizio 2013; OIT 2013). De manera sucinta: junto con el decrecimiento de la masa laboral en la región, se disminuyen también las diferencias entre los ingresos altos y los bajos, lo cual redundaría en una reducción modesta de la inequidad en los ingresos.

En relación con esta dinámica, el Banco Mundial ha realizado recientemente un estudio que revela un hallazgo preocupante:

“... lo que normalmente se consideraría una evolución positiva (la reducción de la desigualdad en los ingresos laborales), podría esconder una tendencia preocupante, es decir, una tendencia a la especialización en sectores no comercializables de baja cualificación y baja productividad” (Banco Mundial 2012: 41).

Esta apreciación se basa en el hecho de que, con la participación actual del empleo del 65% en el sector de los servicios, América Latina se ubica claramente por encima de los índices de referencia en el contexto internacional. Tanto las inversiones como los



efectos sobre el empleo durante la última década indican que estaría ocurriendo una concentración en servicios no comercializables y de baja calificación, lo cual iría aparentemente acompañado de una desvalorización de los oficios que demandan más alta cualificación (Cepal 2013b: 136). En otras palabras, la equiparación creciente en los niveles salariales se da a partir de una ampliación del trabajo poco calificado al mismo tiempo que los títulos profesionales se devalúan. En este sentido, es posible aclarar la disminución paralela de la inequidad en los salarios y de la participación decreciente de la masa laboral en el PIB: los ingresos salariales suben en los sectores más bajos, pero no así su participación relativa en el monto salarial total; el trabajo no participa del aumento de la productividad, sino que se extiende en dirección a los campos de trabajo poco calificados. Así, las diferencias económicas entre los asalariados se tornan menores, sin que por ello mejoren su posición socio-económica en la sociedad en general.

Este análisis agregado del panorama laboral permite emitir conclusiones preliminares en relación con el desarrollo de la productividad: a pesar de los numerosos esfuerzos con respecto a la formalización, no se ha logrado hasta ahora modificar estructuralmente el régimen laboral prevalente en la región. El trabajo informal ha disminuido poco y no se ha logrado quebrantar la heterogeneidad estructural de los mercados laborales. Estos siguen generando un alto grado de desigualdad. La reducción modesta de la inequidad en los ingresos parece estar ligada en gran medida a la expansión de un sector social desprotegido (o mal protegido) de trabajadores poco calificados, así como de los servicios sociales provistos por el Estado. Las medidas políticas en ambos terrenos dependen menos de políticas redistributivas o del aumento de la productividad, sino claramente de los ingresos producto de la exportación de materias primas.

Durante la fase actual de auge económico no se ha logrado incrementar la productividad del trabajo o de la matriz productiva, lo cual constituiría un indicador relevante de transformación hacia un modelo económico estable y sostenible de desarrollo. Más que ello, se observa una tendencia al debilitamiento de los sectores productivos en favor de los servicios del sector terciario con baja cualificación y no comercializables los que, a mediano plazo, pueden significar mayores pérdidas de productividad y en el futuro podrían profundizar aún más la dependencia de la economía regional de las exportaciones de materias primas y de los precios del mercado mundial.

De lo anterior se desprende un doble hallazgo: primero, si bien disminuye la vulnerabilidad social mediante las políticas sociales y laborales de transferencias monetarias para ciertos grupos de población, las barreras de acceso al mercado laboral con protección y seguridad social —que hasta el momento no ha sido ampliado de manera relevante— permanecen altas. En cambio, se promueve trabajo que demanda bajas cualificaciones y con ello, de manera indirecta, una devaluación de los títulos profesionales. Finalmente, la dimensión del empleo informal se sigue caracterizando por una notable persistencia. Si bien se logró reducir modestamente la desigualdad extrema de los ingresos, no se consiguió modificar las lógicas tradicionales de estratificación en la región. Por el contrario, para transformar el auge cuantitativo de los ingresos de las exportaciones, en un crecimiento cualitativo y una participación social más amplia, se requiere acoplar funcionalmente trabajo con productividad, mediante una regulación más fuerte, integración social y redistribución, así como reducir de manera significativa la economía informal. Al respecto, los gobiernos progresistas de América Latina no han logrado hasta ahora encontrar una solución plausible y satisfactoria.



Segundo, será cada vez más difícil encontrar respuestas, en la medida en que la región tenga que combatir los primeros síntomas de la enfermedad holandesa, propios de las economías rentistas. En caso de que se confirmaran las señales que apuntan hacia una reducción de la productividad del trabajo, o que éstas se profundizaran o fueran reforzadas a través de otros síntomas, podría suceder que la base económica estable en la cual se fundamenta el desarrollo actual del neoextractivismo se diluya rápidamente como consecuencia de un desarrollo desfavorable del mercado mundial, y que ello conduzca a una agudización de la situación socio-económica y a una nueva crisis.

Desarrollo y rentismo

El neoextractivismo debe estar entendido como un nuevo equilibrio distributivo con un respaldo institucional que se caracteriza por la interconexión de diversos factores nacionales e internacionales. En primer lugar, la mayor demanda de materias primas en el mercado mundial abre, gracias al considerable aumento de los ingresos por rentas, la puerta a nuevos márgenes de actuación política. En segundo lugar, existe una serie de gobiernos dispuestos a satisfacer dicha demanda mediante economías extractivas y a hacer uso de las rentas obtenidas de ese modo a través del vehículo central de la política social para el reparto (en lugar de su redistribución). Por medio del movimiento colectivo ascendente dentro de la sociedad, de los que se benefician, además de la clase alta, sobre todo las clases medias, se fomenta un consenso mayoritario y se preserva la legitimación política del extractivismo. Por último, el Estado, que sin pausa ha de regular políticamente este equilibrio, desempeña un papel central, ya que su base económica cuenta con una mínima o nula correspondencia productiva o funcional en las economías internas.

La teoría rentista dilucida varias ideas para continuar con el análisis del extractivismo. Primero, llama la atención el hecho de que, hasta ahora, el debate ha obviado en gran medida las dimensiones subjetivas de esta constelación social. En las sociedades rentistas es especialmente frecuente toparse con comportamientos (no solo personales, sino también colectivos y de los Estados) que apuestan por dividendos a corto plazo y particularistas, que obstaculizan o impiden los planes a largo plazo o incluso la puesta en marcha de proyectos globales para el conjunto de la sociedad, también en contra de sus propias convicciones e intenciones. En este contexto, en referencia a los Estados rentistas árabes, Hazem Beblawi (1990) habla de un “comportamiento rentista” (*rentier behavior*); centrándose más en los procesos institucionales de decisión en las sociedades rentistas, Terry Lynn Karl (1997) introdujo el concepto de contingencia estructurada (*structured contingency*). En el análisis de sociedades de carácter no europeo, se trata fundamentalmente de determinar en función del contexto, no solo las estructuras e instituciones, sino también el concepto de sujeto, es decir, de no partir de las ideas occidentales de un individualismo racional utilitario sin verificarlas antes (con respecto a América Latina, ver Burchardt 2012a). Como consecuencia, las políticas que tratan de huir de esa lógica rentista inherente al extractivismo también han de orientarse, protegerse y promocionarse desde una perspectiva socio-cultural.

Segundo, la legalidad institucional y las instituciones democráticas van erosionando de manera paulatina por medio de alianzas políticas que no se caracterizan primordialmente por su cohesión, sino por formar esa comunidad depredadora. Numerosos estudios demuestran que las sociedades rentistas tienen puerta abierta al autoritarismo, pues sus élites apenas están obligadas a legitimarse por medio de resultados y éxitos económicos o políticos, y tampoco son capaces de hacerlo



(Ross 2001 y 2012). De este modo, los gobiernos progresistas de América Latina, que llevan más de diez años tratando de aumentar también la participación social en la región mediante la extracción de materias primas, podrían minar a largo plazo la forma de gobierno que los ha devuelto al poder: la democracia.

No obstante, eso no implica que el equilibrio de intereses entre una mayor participación y un fortalecimiento del autoritarismo esté ya decidido. Las investigaciones acerca de los Estados rentistas ponen de relieve que tanto el grado de dependencia que tienen de sus rentas como las formas específicas de estas, y en particular la incorporación regional, resultan relevantes a la hora de sondear los márgenes de acción y las vías de desarrollo. Por lo tanto, en sus reflexiones y recomendaciones de actuación, los futuros análisis sobre el extractivismo deberían tener más en cuenta esas nociones de la teoría rentista.

Tercero, es necesario entender al neoextractivismo como un modelo que dispone de dinámicas, lógicas y modos autónomos que no se guían por estrategias políticas ni experiencias del desarrollo occidental hasta el momento. Así, el debate actual en torno de las formas contrarias de regulación política y de las modificaciones de este modelo, como también la discusión en torno de la orientación progresista, conservadora o restauradora del extractivismo, quedan obsoletos, al igual que los intentos por continuar enfocando el desarrollo en esta región desde la perspectiva occidental. Incluso la cuestión fundamental de si la sobreexplotación de las materias primas es llevada a cabo por el Estado o por grupos empresariales transnacionales se reduce a una nimiedad si en ambos casos las elites locales siguen teniendo derechos exclusivos de acceso a las rentas.

Para poder definir el extractivismo latinoamericano como un modo propio de (re) producción social en la región, se recomienda sintetizar coherentemente las diversas facetas de

las sociedades rentistas de las que disponemos hoy en forma de conceptos tales como el de “economía rentista” o de “Estados rentistas”. Se trata, pues, de observar a la economía, la ecología, la política, la sociedad y al sujeto desde el punto de vista relacional. Una de las cuestiones centrales es si seremos capaces de convertir, y en qué medida, el incremento cuantitativo de las rentas en una redistribución cualitativa y en participación social; en qué medida será posible vincular funcionalmente el trabajo a la productividad, es decir, reducir la economía informal; y, en especial, cómo tratarán las sociedades extractivas los territorios de su base de reproducción con respecto a la representación, el reconocimiento y la redistribución, pues estos constituyen el núcleo de su existencia.

A partir de estos desafíos se ponen de nuevo sobre la mesa los interrogantes en torno a la política. Y ello, no solamente porque la última década ha enseñado que la política detenta potencialidades incuestionables de regulación, sino también porque en economías rentistas la primacía de la política y del Estado es prevalente⁷. No obstante, si el poder, el estatus y la riqueza dependen primordialmente del acceso a las rentas extractivistas y al Estado, este último no tendrá motivación o interés alguno en crear y promover alternativas de desarrollo al extractivismo. Más aún, en estas condiciones el Estado se convierte en el garante principal de la protección institucional del modelo. De acuerdo con esta lógica, aquellos Estados

7 Es válido recordar que en economías de mercado, “the business of politics is business”, en otras palabras, el Estado sienta los parámetros centrales de la acumulación capitalista, mientras en las economías extractivas “the business of business is politics” (Coronil 2008: 19).



latinoamericanos que le apuestan a las rentas extractivistas tienen poca motivación para diversificar sus economías internas y hacerlas más productivas, contrariamente a lo que promulgan muchos discursos gubernamentales⁸. Esto puede quizás explicar por qué las élites políticas también bajo condiciones óptimas (democracias consolidadas, prosperidad económica, Estados con arcas llenas) evitan hasta hoy reformas que promueven una redistribución social así como una regulación más fuerte del trabajo (informal) que, en el mediano y largo plazo, podrían garantizar una mayor cohesión social, productividad económica y una estabilidad política duradera.

La constelación social del neoextractivismo más bien puede asimilarse a un efecto ascensor que hasta hoy ha impulsado a todos (o casi todos) los grupos integrantes hacia arriba, sin modificar la composición interna de la sociedad. El Estado ejerce como función central la regulación continua de este equilibrio, puesto que la extracción de recursos conlleva una fuerte carga (social y ecológica) y transcurre en medio de conflictos crecientes. En efecto, las alianzas políticas que se no caracterizan primordialmente por su cohesión, sino más bien por su carácter de comunidades de botín, con frecuencia erosionan de manera sutil la legalidad institucional y las instituciones

8 "Es el propósito que han anunciado todos los gobiernos extractivistas en todas las épocas: "sembrar el petróleo para crear desarrollo". ¿Por qué les resultó tan difícil llegar a la siembra después de haber cosechado tantos dólares? Por la sencilla razón de que estas actividades económicas no solamente dejan dinero en los bolsillos sino que tejen estructuras de poder. Las opciones tomadas hoy, acotan el margen de maniobra de quienes vendrán mañana. Sedimentan el piso de la sociedad con algo más duro que simple arcilla maleable en las hábiles manos de gobernantes bien (o mal) intencionados. Crean cimientos económicos casi inexpugnables de poderosos intereses y de enmarañados lazos políticos." (Ospina Peralta 2012: 129).

democráticas. La forma en que se manejen estos desafíos determinará en gran medida el futuro. Quien desee indagar sobre el modelo del desarrollo que con más fuerza marcará el devenir en América Latina, deberá explorar el extractivismo, la productividad del trabajo y las formas de inclusión o exclusión social y política mediante la democracia. Los gobiernos progresistas de América Latina, que intentan desde hace más de una década incrementar la participación social en la región mediante la extracción de materias primas, están debilitando así al largo plazo el régimen político que los llevó al poder: la democracia.



Bibliografía

- Abeles, Martín y Rivas, Diego (2010). *Growth versus Development: Different Patterns of Industrial Growth in Latin America During the "Boom" Years*, Cepal, Santiago de Chile.
- Acosta, Alberto (2011). "Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición" en Lang, Miriam y Mokrani, Dunia (eds.): *Más allá del desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg y Abya-Yala, Quito, pp. 83-118.
- Alvaredo, Facundo y Piketty, Thomas (2010). "The Dynamics of Income Concentration in Developed and Developing Countries: A View from the Top" en Luis F. López-Calva y Nora Lustig (eds.): *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brooking Institute Press y PNUD, Washington, DC, pp. 72-99.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). "Crecimiento económico y recursos naturales en América Latina y el Caribe", disponible en <<http://www.idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36803990>>, fecha de consulta: 3/8/2012.
- Banco Mundial (2012). *El Papel del Mercado Laboral en la transformación de América*, Banco Mundial: Washington.
- Barrientos, Armando (2012). "Accounting for Change in Latin America's Welfare Regime" en Hans-Jürgen Burchardt, Anne Tittor y Nico Weinmann (eds.): *Sozialpolitik in Globaler Perspektive. Asien, Afrika und Lateinamerika*, Campus Verlag, Fráncfort, pp. 119-140.
- _____ (2013). *Social Assistance in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Barrientos, Armando y Santibáñez, Claudio (2009). "New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America" en *Journal of Latin American Studies* vol. 41, pp. 1-26.
- Bebbington, Anthony (2009). The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? En: *NACLA Report on the Americas* 42 (5): 12-20.
- Bebbington, Anthony (ed.) (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, IEP y Cepes, Lima.
- _____ (2009). "The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?" en *NACLA Report on the Americas* vol. 42 N° 5, pp. 12-20.
- Beblawi, Hazem (1990). "The Rentier State in the Arab World" en Giacomo Luciani (ed.): *The Arabic State*, Routledge, Londres, pp. 65-84.
- Beblawi, Hazem y Giacomo, Luciani (1987). *The Rentier State*, Croom Helm, Nueva York.
- Berry, Thomas (1999). *The Great Work: Our Way into the Future*, Bell Tower, Nueva York.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2012a). "¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual" en *Nueva Sociedad* No 239, pp. 137-150, disponible en <http://www.burchardt.uni-kassel.de/wp-content/uploads/2011/09/BU_nueva_sociedad_juni-2012.pdf>, fecha de consulta: 30/11/2013.



- Burchardt, Hans-Jürgen (2012b). “¿Democracia desigual o desigualdad democrática? Un ace camiento teórico a la realidad socio-política de América Latina” en Stefanie Kron, Sérgio Costa y Marianne Braig (eds.): *Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en América Latina*, Vervuert, Madrid-Fráncfort del Meno, pp. 73-90
- Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). “(Neo-) extractivism – a new challenge for development theory from Latin America” en *Third World Quarterly*, 35:3, pp. 468-486
- Burchardt, Hans-Jürgen y Weinmann, Nico (2012). “Social Inequality and Social Policy outside the OECD: A New Research Perspective on Latin America”, *ICDD Working Papers No 5*, disponible en <http://www.uni-kassel.de/einrichtungen/fileadmin/datas/einrichtungen/icdd/Publications/ICDD_Working_Paper_No.5_Burchardt___Weinmann.pdf>, fecha de consulta: 30/11/2013.
- Canessa, Andrew (2012). “Conflict, Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia”, *Working Paper No 22*, Desigualdades.net - Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Berlín.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2009). *Panorama social de América Latina*, ONU, Santiago de Chile
- _____ (2010). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, ONU, Santiago de Chile.
- _____ (2011a). *Latin America and the Caribbean in the World Economy: A Crisis Generated in the Centre and a Recovery Driven by the Emerging Economies*, Cepal y ONU, Santiago de Chile.

- _____ (2011b). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Cepal y ONU, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2011c). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Cepal y ONU, Santiago de Chile, 2011c.
- _____ (2011d). *Panorama social de América Latina 2011*, ONU, Santiago de Chile, 2011d.
- _____ (2012a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, ONU, Santiago de Chile.
- _____ (2012b). *Panorama social de América Latina*, ONU, Santiago de Chile.
- _____ (2012c). *Cambio estructural para la igualdad -Una visión integrada del desarrollo*, ONU, Santiago de Chile.
- _____ (2013a). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, ONU, Santiago de Chile.
- _____ (2013b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. "Tres décadas de crecimiento desigual e inestable"*, ONU, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). *Productividad laboral y distribución, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, mayo 2012, N° 6, ONU, Cepal y OIT, Santiago de Chile.
- _____ (2013). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la mediación del trabajo decente*, Cepal y OIT, Santiago de Chile.



- Coronado Delgado, Sergio y Dietz, Kristina (2013). "Controlando territorios, reestructurando relaciones socio-ecológicas: La globalización de agrocombustibles y sus efectos locales, el caso de Montes de María en Colombia" en *Iberoamericana* N° 49, pp. 93-116.
- Coronil, Fernando (2008). "It's the Oil, Stupid!!!" en *Revista Harvard Review of Latin America*, 11/ 2008, pp. 19-20.
- Dauderstädt, Michael y Schildberg, Arne (2006). *Dead Ends of Transition. Rentier Economies and Protectorates*, Campus, Fráncfort-Nueva York.
- De Sousa Santos, Boaventura (2012). "Plurinationalität - ein entscheidender Beitrag zur Demokratie" en Miriam Lang (ed.): *Demokratie, Partizipation, Sozialismus. Lateinamerikanische Wege der Transformation*, Karl Dietz, Berlín, pp. 17-27.
- Fairhead James, Leach Melissa y Scoones Ian (2012) "Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?" en *Journal of Peasant Studies* vol. 39 N° 2, pp. 237-261.
- Filgueira Fernando, Reygadas Luis, Luna Juan Pablo y Alegre Pablo (2011). "Shallow States, Deep Inequalities, and the Limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America" en Merike Blofield (ed.): *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, Pensilvania, pp. 245-277.
- Galeano, Eduardo (1971). *Las venas abiertas de América Latina*, Catálogos, Montevideo.
- Goñi Edwin, López J. Humberto y Servén Luis (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper 4487*, The World Bank Development Research Group, Washington DC.
- Gough, Ian y Wood, Georg (eds.) (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Gudynas, Eduardo (2009). "Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano" en *Nueva Sociedad* No 237, 1-2/2012, pp. 128-146.
- Gudynas, Eduardo (2012). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual" en Jürgen Schuldt *et al.*: *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP / Claes, Quito, pp. 187-225.
- _____ (2013). Extracciones, Extractivismo, y Extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales, en: Observatorio del Desarrollo, *CLAES*, 1-18.
- HWWI (2012). "HWWI Commodity Price Index (US\$ basis)", disponible en <http://www.hwwi-rohindex.de/typo3_upload/groups/32/hwwa_downloads/Rohstoffindex-dia.xls.pdf>, fecha de consulta: 12/4/2012.
- Jiménez, Juan Pablo y Tromben, Varinia (2006). "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina", *Macroeconomía del Desarrollo* N° 46. Cepal, Santiago de Chile.
- Kacef, Osvaldo y Jiménez, Juan Pablo (eds.) (2009). "Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas", *Documento de Proyecto* N° 275, Cepal, Santiago de Chile.
- Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley.
- _____ (2004). "Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences" en *Encyclopedia of Energy* vol. 4, Salem Press, Amenia, Nueva York, pp. 661-672.
- Lang, Miriam y Mokrani, Dunia (eds.) (2011). *Más allá del desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg, Quito / Abya-Yala.



- Lustig Nora, López-Calva Luis y Ortiz-Juárez Eduardo (2011). "The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why", *Tulane Economics Working Paper* No 1118, Tulane University, Tulane.
- Maggio, Gaetano y Cacciola, Gaetano (2009). "A Variant of the Hubbert Curve for World Oil Production Forecasts" en *Energy Policy* vol. 37 N° 11, pp. 4761-4770.
- Matthes, Sebastian (2012). "Eine quantitative Analyse des Extraktivismus in Lateinamerika", *One World Perspectives Working Paper* N° 02/2012, Universidad de Kassel, disponible en <http://www.social-globalization.uni-kassel.de/wp-content/uploads/2013/01/Matthes_OWP_02-12.pdf>, fecha de consulta: 30/11/2013.
- Maurizio, Roxana (2013). Income Distribution and Labour Market in Latin America in Times of Economic Growth, IARIW Working Paper, IBGE Conference, Río de Janeiro, Brasil.
- Omeje, Kenneth (ed.) (2008). *Extractive Economies and Conflicts in the Global South. Multi-Regional Perspectives on Rentier Politics*, Ashgate, Burlington.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Panorama laboral 2011. América Latina y el Caribe*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2012). *Panorama laboral 2012. América Latina y el Caribe*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2013). *Panorama laboral 2013. América Latina y el Caribe*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). *Towards Green Growth*, disponible en <www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf>, fecha de consulta: 31/7/2012.
- Ospina Peralta, Pablo (2012). Promesas temporales. Cambio del régimen de acumulación en Ecuador, propuestas y realizaciones de la revolución ciudadana en Luisa López *et al.* (ed.): ¿Otros Mundos Posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad, Universidad Nacional de Colombia, Medellín: 113-130.
- Roache, Shaun K. (2012). "China's Impact on World Commodity Markets", *IMF Working Paper WP/12/115*, Fondo Monetario Internacional, Nueva York.
- Ross, Michael L. (2001). "Does Oil Hinder Democracy?" en *World Politics* vol. 53 N° 3, pp. 325-361.
- _____ (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Sinnott Emily, Nash John y de la Torre Augusto (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta Alejandra (2009). "Introducción. Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto" en Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta Alejandra (eds.): *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Biblos, Buenos Aires, pp. 15-27.
- Ulloa, Astrid (2010). "Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia" en *Tabula Rasa* N° 13, 7-12/2010, pp. 73-92.



- United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, Nairobi.
- Uriarte, Oscar Ermida (2011). "La política laboral de los gobiernos progresistas" en *Nueva Sociedad* N° 211, 9-10/2011, pp. 50-65.
- Weinmann, Nico y Burchardt, Hans-Jürgen (2013). "Politikzyklen der In-Formalität? Dynamiken informeller Arbeit in Lateinamerika" en Hans-Jürgen Burchardt, Stefan Peters y Nico Weinmann (eds.): *Arbeit in globaler Perspektive. Facetten informeller Beschäftigung*, Campus, Fráncfort del Meno, pp. 97-122.
- Zeller, Christian (2010). "Die Natur als Anlagefeld des Finanzkapitals" en Falko Schmieder (ed.): *Die Krise der Nachhaltigkeit. Zur Kritik der politischen Ökologie heute*, Peter Lang Verlag, Fráncfort del Meno, pp. 103-135.