

# ¿De la sustentabilidad al desarrollo? Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental

---

HANS-JÜRGEN BURCHARDT  
CECILIA GÁRGANO  
LUCAS CHRISTEL  
(Coords.)







**¿De la sustentabilidad al desarrollo?**

¿De la sustentabilidad al desarrollo?: entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental / Álvaro Álvarez ... [et al.]; compilación de Hans-Jürgen Burchardt ; Cecilia Gárgano ; Lucas G. Christel. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Guadalajara : CALAS ; San Martín : UNSAM, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-813-627-1

1. Sociología. 2. Ciencia Política. I. Álvarez, Álvaro. II. Burchardt, Hans-Jürgen, comp. III. Gárgano, Cecilia, comp. IV. Christel, Lucas G., comp.

CDD 303.44

Otros descriptores asignados por CLACSO:  
América Latina / Transiciones justas/medio ambiente/  
economía /

Arte de tapa: Ezequiel Cafaro

Corrección de estilo: Juan Von Zeschau

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

# ¿De la sustentabilidad al desarrollo?

## Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental

**Hans-Jürgen Burchardt, Cecilia Gárgano y Lucas Christel**  
(comps.)



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a [libreria.clacso.org](http://libreria.clacso.org)

*¿De la sustentabilidad al desarrollo? Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental* (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2023).

ISBN 978-987-813-627-1



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

# Índice

Introducción .....	9
<i>Hans-Jürgen Burchardt, Cecilia Gárgano y Lucas Christel</i>	
Reflexiones teórico-metodológicas para abordar la transición socioecológica en América Latina.....	21
<i>Rebeca Ramos Padrón</i>	
Extracción de recursos y prácticas sustentables en América Latina. Antecedentes históricos .....	45
<i>Jochen Kemner y Nelson Arrellano Escudero</i>	
Discusiones conceptuales sobre la crisis socio-ecológica .....	67
<i>Kristina Dietz</i>	
Renta y rentismo. Especialización desigual y trampa de desarrollo en América Latina.....	91
<i>Hannes Warnecke-Berger</i>	
Cambio de la matriz productiva en América Latina. ¿Perspectiva para la sustentabilidad?.....	117
<i>Hans-Jürgen Burchardt</i>	
¿De qué hablamos cuando hablamos de “extractivismo agrario”? Aspectos clave para un marco analítico.....	137
<i>Ben M. McKay, Alberto Alonso-Fradejas y Arturo Ezquerro-Cañete</i>	



Miradas estructurales sobre los extractivismos .....	155
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	
La política del ambiente en América Latina. Actores, coaliciones y conflictos distributivos.....	177
<i>Ricardo A. Gutiérrez</i>	
Juridificación, democracia y participación ambiental.....	199
<i>Gabriela Delamata y Lucas Christel</i>	
Antropoceno urbano y precariedad ambiental. Notas para una genealogía desde la Región Metropolitana de Buenos Aires.....	219
<i>Silvia Grinberg</i>	
Política fiscal ambiental en América Latina y el Caribe .....	243
<i>Juan Pablo Jiménez</i>	
Energías renovables en América Latina. Transiciones energéticas, políticas públicas y resistencias sociales .....	267
<i>Agustín Piaz</i>	
El litio está sucio. Extractivismo verde en la Puna argentina. Una propuesta local para un desafío global .....	289
<i>Mariano Novas y Luciano Martín Mantiñán</i>	
Matriz productiva del agro argentino. Des-territorialización, infraestructura y crisis socioecológica .....	309
<i>Cecilia Gárgano y Álvaro Álvarez</i>	
Un estilo sustentable de vida: bienestar del tiempo .....	331
<i>Hans-Jürgen Burchardt</i>	
Sobre autores y autoras.....	351

# Introducción

*Hans-Jürgen Burchardt, Cecilia Gárgano y Lucas Christel*

¿Nos espera el colapso ambiental o podemos evitarlo? ¿Cuáles son los límites planetarios a las formas de producción que hoy son dominantes? ¿Cómo estamos viviendo y habitando? ¿Qué alternativas tenemos y cómo es posible impulsarlas? La crisis socioambiental se despliega a lo largo del mundo con una urgencia inusitada. Sin embargo, su transversalidad no es total. No todas las regiones experimentan sus efectos del mismo modo. Dentro de las geografías desiguales, el Sur Global continúa ocupando un lugar destacado en la depredación de los bienes comunes naturales. América Latina combina múltiples heterogeneidades culturales y socioeconómicas, con el avance de matrices productivas escasamente diversificadas que intensifican actividades extractivas asociadas a profundos problemas sociales, territoriales, ambientales y económicos. Este libro se adentra en diversas aristas que son parte de un mismo problema. Reflexiones conceptuales, estudios de caso, miradas transversales y análisis focalizados recorren distintos entramados que hacen a la vigencia de esta crisis y sus alternativas.

El escenario actual expone la intensificación de lógicas productivas y lenguajes de valorización que han extendido la mercantilización de territorios y relaciones sociales a niveles inéditos en la historia. Las geografías latinoamericanas exponen este proceso en forma magistral, organizadas en base a lo que Smith (1984) identificó

en forma pionera como el proceso sincrónico de comodificación y producción neoliberal de naturaleza. Como indica Bartra (2006), el pasaje de la renta de la tierra a la renta de la vida operado desde los años ochenta ha conformado nuevos ámbitos de rentabilidad. Así, el avance en el patentamiento de lo vivo ha generado nuevos cercamientos (*enclosures*) que hoy se extienden sobre la biodiversidad en forma creciente. Viejos y nuevos mecanismos de apropiación de lo común avanzan sobre el control de tierras, minerales, energías, semillas, pero también lo hacen sobre saberes, genes, relaciones sociales y formas de vida. En diversos escenarios, estas transformaciones comparten dos procesos complementarios: la homogeneización –de los territorios, los sujetos sociales y los entramados productivos– y la naturalización de los efectos ambientales, así como socioeconómicos (Gárgano, 2022).

A partir de la experiencia de la realización del seminario de posgrado “Sustentabilidad, desarrollo y participación social en América Latina”, seleccionado por el Ministerio de Educación argentino y desarrollado en 2022 en forma conjunta por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Kassel en Alemania (CELA, 2023) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), con participación de CALAS, y como resultado del evento “Extractivism Flying Academy” del proyecto Extractivism (2023) de la Universidad de Kassel, el libro se pregunta para qué y para quiénes se enfocan los modelos de “desarrollo” y “sustentabilidad”, a partir de la indagación de matrices productivas y efectos socioambientales asociados; actores y entramados institucionales involucrados; dinámicas socio-económicas y experiencias alternativas. Mucho se ha escrito sobre sustentabilidad y sostenibilidad. Por supuesto, entre las múltiples divergencias, no hay un acuerdo definido sobre el uso de estos términos. De acuerdo a ciertas miradas, la distinción entre sustentabilidad y sostenibilidad se remite puramente a una cuestión semántica y son utilizados en forma equivalente. Particularmente, se identifica como origen de las discusiones a la traducción al español del término inglés “*sustainable development*”. Mientras en algunos

lugares de habla hispana se tradujo como sustentable, en otros casos se optó por el término sostenible (Zarta Avila, 2018). Contrariamente, otras miradas advierten que la distinción es más compleja y que el uso de uno u otro concepto se relaciona con el particular entendimiento de la intervencionalidad entre las aristas económicas, sociales y ambientales.

Puntualmente, en esta obra colectiva los editores decidimos no intervenir en las preferencias terminológicas de las y los colaboradores y no hemos exigido un uso unívoco de estos términos. Por ende, a lo largo de las siguientes páginas, podrán encontrar tanto la referencia a la sustentabilidad como a la sostenibilidad.

Finalmente, cabe mencionar que las autoras y autores de los capítulos han sido, a su vez, profesoras y profesores de este seminario, participantes de la *Extractivism Flying Academy* mencionada, así como especialistas en las temáticas trabajadas. De este modo, los aportes condensan lo trabajado y discutido en estas experiencias, a la vez que avanzan en profundizar sus ejes problemáticos.

Los capítulos reunidos en esta obra buscan aportar herramientas para comprender el alcance de la cartografía extractivista (Pintos y Astelarra, 2023), así como de sus alternativas de mundo. La exploración de estudios de caso, así como de miradas más panorámicas, abre diversos interrogantes sobre aristas diferentes y a la vez complementarias. A partir de un enfoque multidisciplinar, que pone en diálogo aportes provenientes del campo de la historia, los estudios ambientales, la geografía económica, la economía política, la sociología y la ciencia política, los trabajos realizan contribuciones que abordan tanto herramientas teóricas y metodológicas para el estudio de estas dinámicas productivas, como escenarios concretos en los que emerge la crisis socioecológica y las alternativas posibles para su transformación.

La primera parte del libro, “Acercamiento a la sustentabilidad y transformación socioambiental”, reúne los primeros cinco capítulos que buscan delinear un marco analítico para el estudio de los extractivismos en la región. Rebeca Ramos Padrón

(CELA-Universidad de Kassel) se propone revisar algunas perspectivas teórico-metodológicas para el abordaje de la transición “social” ecológica en América Latina. Revisa categorías canónicas (como “sustentabilidad”, “desarrollo”, “prosperidad”, “productivo” e “inclusivo”), introduciendo el debate sobre la ‘transformación socio-ecológica’ y “emancipatoria” (Brand, Gensler y Strickner, 2012). La autora nos invita a discutir sobre una nueva visión del modelo de desarrollo que contraponga las dinámicas económicas y productivas actuales a los límites de las capacidades ecológicas, y se sustente en mecanismos participativos y emancipatorios para gestionar los Bienes Públicos Globales (BPGs). Ello implica, en definitiva, reconocer las dinámicas y categorías del capitalismo global como causa, y no apostar a su ajuste o reinversión como solución de las crisis.

En perspectiva histórica, Jochen Kemner (Universidad de Kassel/CALAS) y Nelson Arellano Escudero (Universidad Politécnica de Cataluña) analizan los antecedentes de algunas sociedades latinoamericanas cuyas economías están basadas en la extracción de los denominados “recursos naturales”. A partir de la indagación sobre la implementación del monocultivo de las plantaciones azucareras del Caribe, que originó la destrucción de los bosques tropicales, las Islas Guaneras del Perú que sostenían el aprovisionamiento de fertilizantes naturales y el uso del agua y la energía solar en el Desierto de Atacama, reflexionan sobre la historicidad de las prácticas de extractivismo y sustentabilidad. En este sentido, la propuesta de los autores de revisar la historia tecnoambiental de América Latina y el Caribe contribuye a profundizar la conceptualización y el diálogo con enfoques como el de la economía ecológica, la economía institucional y la de lo común, con miras a revisar las narrativas construidas en torno a estas prácticas productivas.

Por su parte, Kristina Dietz (Universidad de Kassel) nos ofrece una aguda revisión de las discusiones conceptuales sobre la problemática socio-ecológica. Dietz sistematiza algunas de las

perspectivas teóricas y pone en valor el aporte, así como la vigencia, de dos enfoques: la economía política y la mirada ecofeminista. La autora sostiene que las crisis sociales y ecológicas actuales no pueden considerarse y analizarse por separado. Fenómenos de crisis social como las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión están entrelazados con crisis ecológicas como el cambio climático, la deforestación o la pérdida de biodiversidad. Aborda esta mediación mutua de las crisis sociales y ecológicas a partir de los fundamentos ontológicos y epistemológicos necesarios para una comprensión socio-ecológica de la crisis, así como para su transformación.

El capítulo de Hannes Warnecke-Berger (Universidad de Kassel) analiza la “trampa del desarrollo” en América Latina a partir del análisis de la especialización desigual en el extractivismo de materias primas en la región. El autor analiza también cómo dicha especialización también significa la debilidad de las alternativas económicas, tales como el sector industrial o la agricultura interna. A partir de tal escenario, el capítulo apela a la teoría de la renta para analizar por qué el extractivismo y la exportación de materias primas han sido tan persistentes en América Latina durante un período relativamente largo y por qué, al mismo tiempo, las alternativas no han podido establecerse o lo han hecho de forma limitada.

Con la descarbonización de la economía mundial, está surgiendo un nuevo auge de las materias primas en América Latina, que conducirá al fortalecimiento del desarrollo exportador que ha dado forma a la región durante las últimas dos décadas. Esta vez, esta estrategia debe combinarse con requisitos de sostenibilidad. Para examinar las posibilidades de una exitosa transformación, Hans-Jürgen Burchardt (Universidad Kassel/CALAS) analiza la última fase de auge de las materias primas (2003-2014) con un enfoque en un cambio de la matriz productiva e identifica las condiciones que tendrían que estar cumplidas para un nuevo modelo direccionado a la cohesión social y al desarrollo sostenible.

Enfocados en un sector clave como el rural, Ben M. McKay (Universidad de Calgary), Alberto Alonso-Fradejas (Wageningen University) y Arturo Ezquerro-Cañete (Universidad de Saint Mary, Universidad Autónoma de Zacateca) nos proponen un marco analítico para comprender y analizar el “extractivismo agrario” en la región. Este capítulo discute el concepto de agroextractivismo para ayudarnos a identificar y exponer los rasgos extractivistas del modelo agroalimentario y de uso de los recursos naturales. El concepto va más allá de los rasgos más aparentes, relativos a la producción de materias primas agrícolas para la exportación con escaso o ningún procesamiento. Su utilidad es eminentemente analítica y contribuye a discutir la lógica inherente y el funcionamiento subyacente a un modelo socioeconómico basado en la apropiación de las fuerzas productivas de una manera extractivista de carácter depredador. Según argumentan los autores, el modelo agroalimentario y de uso de los recursos puede entenderse como (agro)extractivista en su relación tanto con la naturaleza humana como no humana, y profundiza cada vez más la brecha metabólica entre reproducción social y natural como resultado de su afán de lucro.

Como cierre de esta primera parte, Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria) analiza las causas internas y externas que bloquean el proceso de diversificación de la estructura productiva y sofisticación exportadora de América Latina, encerrando a la mayoría de los países de la región en una trampa extractivista de especialización primaria. Adicionalmente, el texto explora las posibilidades de desplegar políticas industriales horizontales que permitan escapar de esa trampa de renta media usando las rentas proporcionadas por la rica dotación de recursos naturales para dejar atrás el extractivismo.

La segunda parte, “Actualidades y desafíos para la transformación socioambiental”, hace foco en el accionar de los actores sociales, la relación con los Estados, las experiencias de vida y los conflictos socioambientales. La política del ambiente (*environmental politics*) en América Latina y el Caribe es analizada por Ricardo Gutiérrez

(UNSAM, EPyG), que nos propone indagar en actores, coaliciones y conflictos distributivos. Como señala el autor, tanto la degradación ambiental (vinculada centralmente a las actividades económicas) como la protección ambiental (objeto de las políticas ambientales) tienen efectos distributivos, esto es, costos y beneficios que afectan diferencialmente a distintos actores. El capítulo aborda dos cuestiones centrales que están íntimamente vinculadas: ¿quiénes son los principales actores de la arena ambiental?, ¿quiénes se benefician y quiénes pagan los costos de la degradación y la protección ambiental?

Gabriela Delamata y Lucas Christel (UNSAM, EPyG) abordan la juridificación del ambiente y la movilización legal ambiental como procesos que enmarcan y sostienen la participación social en temas ambientales. El texto parte del señalamiento de la importancia del reconocimiento constitucional del derecho al ambiente, como valor y como herramienta a ser apropiados por los actores sociales. Seguidamente, se presenta una breve genealogía de la protesta ambiental en Argentina que permite registrar el uso de herramientas legales en los primeros eventos de movilización social, se estudia la referencia al derecho al ambiente en la construcción de marcos de interpretación de las luchas ambientales y se desarrollan resumidamente dos casos de movilización ambiental.

El capítulo a cargo de Silvia Grinberg (UNSAM, LICH-EH) se enfoca en la necesidad de repensar la cuestión urbana en relación a estas problemáticas. A partir de un trabajo de campo realizado desde 2004 por el Observatorio Ambiental Carcova de la UNSAM en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), nos propone una genealogía del antropoceno urbano con foco en el concepto de “precariedad ambiental”. La RMBA constituye una postmetrópolis que ha crecido al calor de la expansión de zonas que presentan los rasgos de la vida cosmopolita globalizada y la urbanización precarizada. La autora analiza la particular mixtura de ambiente y pobreza que atraviesa al antropoceno urbano. Lejos de lecturas lineales y progresivas del desarrollo de las ciudades, nos ofrece una genealogía de la presente



geografía de la in/exclusión. Como salida a esta precariedad ambiental, Grinberg propone que el ambiente sea imaginado y actuado como cosa pública, lo que equivale a considerarlo como uno de los problemas más acuciantes de las democracias.

Por su parte, Juan Pablo Jiménez (UBA) se adentra en la necesidad de revisar y construir una política fiscal ambiental en América Latina y el Caribe que ataque el carácter regresivo de la estructura tributaria de la región y promueva la reordenación de estas dinámicas productivas hacia la sustentabilidad. Hasta el presente, los problemas ambientales y la agenda del desarrollo sostenible no han tenido la prioridad política que merecen. Para asegurar el éxito de una nueva estrategia fiscal ambiental en la región, el autor plantea que debe prestarse particular atención a las particulares y complejas dimensiones de economía política que plantea la respuesta al cambio climático.

La tercera y última parte, “Futuros y alternativas para la transformación socioambiental”, propone una serie de capítulos que, con el foco puesto en el caso argentino, reconstruyen dinámicas productivas, incidencias ambientales y sociopolíticas, así como propuestas de transformación. Agustín Piaz reflexiona sobre el proceso mediante el cual las energías renovables ganaron creciente protagonismo en los últimos años como alternativas preferentes en la lucha contra el calentamiento global y los procesos de transición energética hacia matrices menos dependientes de combustibles fósiles. En este escenario, el autor repasa en tres dimensiones consideradas de relevancia para la discusión sobre el desarrollo e implementación de energías renovables en América Latina: los procesos de transiciones energéticas, el rol del Estado y de las políticas públicas y, por último, la participación ciudadana y las resistencias sociales.

También en torno a las controversias asociadas a la transición energética, el capítulo a cargo de Mariano Novas (UNSAM, EPyG) y Luciano Martín Martiñán (UNSAM, EH) aborda la problemática de la extracción del litio en la Puna argentina. Centrado en el hoy denominado “oro blanco”, esta propuesta analiza el lugar de Argentina

dentro del llamado “triángulo de litio”, pone en diálogo la dimensión local y la global, y enfatiza en la necesidad de incorporar las voces de las comunidades implicadas. El litio es considerado un recurso estratégico para la transición hacia una economía post fósil y la región de la puna argentina se posiciona entre los espacios geográficos con mayores reservas a nivel global. Sin embargo, comunidades indígenas que allí habitan se resisten a la implantación de estos proyectos por los riesgos ambientales y la afectación a su modo de vida. El capítulo reflexiona sobre tres ejes principales: el “extractivismo verde”, la necesidad de implementar instituciones participativas y la propuesta y fundamentos que las comunidades indígenas enarbolan frente a los proyectos en su territorio, tomando como eje el protocolo titulado *Kachi Yupi* (“Huellas de la sal”). El argumento central del trabajo sostiene que los desafíos climáticos globales no pueden resolverse sin la participación efectiva y el respeto de los derechos de las comunidades que habitan el territorio.

Cecilia Gárgano (UNSAM, LICH-EH) y Álvaro Álvarez (UNICEN-CONICET) proponen un análisis de uno de los sectores clave de la matriz productiva argentina: el agro. A partir de un abordaje metodológico cualitativo que combina aportes de la historia, la geografía y los estudios ambientales, el capítulo presenta dos ejes. Por un lado, analiza la trayectoria histórica reciente del patrón de producción y acumulación basado en la extensión de la frontera agrícola y el monocultivo de soja transgénica. Se propone aquí un análisis del concepto de desterritorialización enmarcado en cuatro dimensiones: demográfica, económica, socio-sanitaria y ambiental. Por otro lado, aborda el proceso complementario: la territorialización del complejo entramado de infraestructura que transformó al río Paraná en una hidrovía –Paraguay-Paraná–, mediante la cual se comercializan la producción de granos y los derivados agroindustriales de Argentina, Paraguay, Bolivia y parte de Brasil. El capítulo realiza una síntesis de los cambios operados en las últimas tres décadas, propone un abordaje del concepto de “desterritorialización” y de su contracara, la territorialización del agronegocio, y plantea la necesidad

de fortalecer las producciones agroecológicas para superar la crisis socioecológica.

Por último, el cierre, a cargo de Hans-Jürgen Burchardt, pone el énfasis en la necesidad de repensar las formas posibles de habitar y de relacionarnos, mediante la propuesta centrada en el Bienestar del Tiempo. Para eso se presenta el Índice de Vida Saludable y Bien Vivida (IVSBV), construido en Ecuador, que aporta ideas alternativas para medir la calidad de vida. La meta de discutir las ideas sedimentadas de bienestar y los significados de su medición, así como la introducción de la variable “tiempo” como determinante del desarrollo social buscan avanzar en un modelo socioecológico y sustentable de desarrollo.

El libro aborda una temática central tanto para los debates académicos contemporáneos en diversas disciplinas del campo de las ciencias sociales y las humanidades, como para la agenda pública: las diversas facetas de la crisis socio-ecológica imperante y las posibilidades de transformarla. Reúne aspectos que suelen presentarse en forma fragmentada; de este modo, emergen en forma conjunta las dinámicas productivas, sus trayectorias históricas, los discursos de legitimación y resistencia, las estrategias de diversos actores, así como las alternativas. Por último, pero no menos importante, esta compilación propone un abordaje colectivo de la problemática socioambiental con la esperanza de contribuir a la construcción de mundos menos desiguales y más habitables.

## Bibliografía

Pintos, Patricia y Astelarra, Sofia (2023). *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario*. Buenos Aires: El Colectivo.

Bartra, Armando (2006). *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*. México: Ítaca.

CELA (2023). <https://www.uni-kassel.de/forschung/en/cela/centro-de-estudios-latinoamericanos>

Extractivism (2023). <https://extractivism.de/es/>

Gárgano, Cecilia (2022). *El Campo como Alternativa Infernal. Pasado y presente de una matriz productiva ¿sin escapatoria?* Buenos Aires: Imago Mundi, Heinrich Böll Stiftung Cono Sur. <https://cl.boell.org/es/2022/04/29/el-campo-como-alternativa-infernal>

Smith, Neil (2020 [1984]). *Desarrollo desigual, naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Traficantes de sueños.

Zarta Ávila, Plinio (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa* (28), 409-423. Doi:<https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>



# Reflexiones teórico-metodológicas para abordar la transición socioecológica en América Latina

*Rebeca Ramos Padrón*

## **Introducción**

La humanidad del siglo XXI se enfrenta a múltiples crisis globales (sanitaria, económica, bélica, social, de ingresos y de distribución de la riqueza), todas profundamente agravadas por la crisis climática, las cuales exigen cambios radicales, duraderos y sistemáticos. Pero esto no es una noticia nueva. Desde 1968 las temáticas del ambiente están insertas en el debate mundial,<sup>1</sup> sin embargo, después de más de medio siglo, estas urgencias climáticas se siguen acumulando y las condiciones de vida de las generaciones de niños y jóvenes del presente (aquellos que hace un par de décadas llamábamos “generaciones futuras”) ya están comprometidas.

Hoy se acumulan profundos desafíos para lograr los objetivos climáticos y el resto de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (SDGs por sus siglas en inglés).<sup>2</sup> Las respuestas globales son predominante-

<sup>1</sup> En el sitio web de las Naciones Unidas, ver Resolución E/RES/1346(XLV) donde se plantea por vez primera la idea de convocatoria para discutir los problemas del “medio humano” (ONU, 2022).

<sup>2</sup> “Cinco años después [del informe en el 2018 del IPCC sobre los desafíos para limitar el calentamiento a 1,5°C], el desafío es aún mayor debido al aumento constante de las

mente normativas y están desconectadas de procesos transversales y estructurales más amplios y, en su gran mayoría, son quimeras para los países en desarrollo. Las propuestas específicas de acciones para la necesaria transformación (social y ecológica) son inconexas y/o demasiado locales y técnicas para tener impactos globales. El cambio climático y sus múltiples crisis demandan de forma urgente soluciones efectivas, globales y críticas.

En el campo de la investigación se ha avanzado considerablemente en el estudio de las múltiples crisis y el desequilibrio climático: sus diferentes manifestaciones, los actores e instituciones involucrados, y las dinámicas relacionales que se desenvuelven en su interior y en derredor. A su vez, se financian investigaciones que se centran en la innovación tecnológica aplicada a distintos sectores: el agro, las fuentes energéticas y la industria, por solo poner algunos ejemplos (Krupa y Poudineh, 2017; Paoloni et al., 2023; Su et al., 2023), con el objetivo último de minimizar el impacto de la actividad humana –sobre todo de sus procesos productivos– sobre el ambiente. Todo ello, ha dado luz a múltiples enfoques y perspectivas que describen y ofrecen explicaciones sobre las crisis, y sobre todo confirman que el cambio climático tiene ya en el siglo XXI dimensiones globales, con impactos ambientales, políticos, económicos y sociales.

Los enfoques disciplinares de las ciencias sociales y humanidades habitualmente quedan en el campo de la interpretación/explicación y, en muchas ocasiones, trabajan con enfoques que buscan ajustar las capacidades resilientes de los ecosistemas sociales y ecológicos, pero son poco osadas en proponer cambios radicales que pongan el foco en las condicionantes estructurales del problema climático y no solo en las personas. Nos falta conquistar el siguiente nivel: la acción, la transformación a gran escala; y para ello es necesario profundizar en la discusión sobre una nueva visión de modelo de desarrollo que

---

emisiones de gases de efecto invernadero. El ritmo y la escala de las medidas adoptadas hasta el momento, así como de los planes actuales, son insuficientes para hacer frente al cambio climático” (IPCC, 2023, p. 1).

contraponga las dinámicas económicas y productivas actuales a los límites de las capacidades ecológicas, y se sustente en mecanismos participativos y emancipatorios para atender los problemas públicos relevantes y gestionar los Bienes Públicos Globales (BPGs).<sup>3</sup> Ello implica reconocer las dinámicas y categorías del capitalismo global como causa y no su ajuste o reinversión como solución de las crisis. Dentro de los marcos del capitalismo global se reproduce la privatización y exclusividad del acceso a los BPGs, con lo cual avanzar en la ampliación de estos significa trabajar en el orden estructural del desarrollo. Por otra parte, los autodenominados socialismos del siglo XXI tampoco ofrecieron resultados coherentes o duraderos, ni en el bienestar ni en la conservación de la naturaleza. En sentido general, poco se ha avanzado hacia proposiciones de acciones para una transformación sustancial de las condicionantes estructurales, y la mayoría de las propuestas y acciones se diluyen en la sectorialidad con enfoques desde la tecnología social.

Este trabajo pretende únicamente retomar algunas discusiones que consideramos relevantes para enfrentar una transformación profunda: repensar los desarrollos –los relacionamientos económicos que marcan la dinámica de los sistemas productivos, las lógicas del intercambio, el desequilibrio en la distribución–, y las dinámicas de consumo del siglo XXI. Para ello, exponemos una primera sección en la que se presenta, de forma general, el estado de la cuestión de las múltiples crisis; en un segundo acápite discutimos acerca de la transformación socioecológica como posible camino a seguir, con sus retos y limitaciones. En la tercera sección del artículo, a modo de reflexiones finales, se presentan algunas ideas que, desde el análisis de categorías de la participación, como trasfondo metodológico,

<sup>3</sup> Para un mayor acercamiento al concepto de BPGs, ver los trabajos de Kaul, I.; Grunger, I.; y Stern, M.; Brenes Torres, A.; Una definición está resumida en Aparicio Fernández, Marta: los BPGs “son todos aquellos bienes que brindan beneficios a todas las personas, de todas las regiones del planeta y se caracterizan por: mejorar la calidad de vida de los seres humanos; ser de libre acceso; traspasar las fronteras nacionales; y porque su uso por una persona no restringe a las demás del acceso al mismo” (Aparicio Fernández, 2007).



consideramos pertinentes para acercarnos a la implementación de dicha transformación social y ecológica. De esta forma, más que conclusiones, invitamos al lector a abrir nuevos caminos de cuestionamientos que valdrían la pena abordar críticamente.

## **Esbozo del estado de la cuestión: deudas con la transformación estructural**

En el contexto de la crisis climática, la región latinoamericana comparte el reto de construir alternativas sostenibles para sus desarrollos, empero, las propuestas –en su mayoría– son de un carácter asistencialista, con modelos culturales anclados en el capitalismo financiero global (Ventura-Dias, 2018) y con fuertes limitaciones para equilibrar la justicia social y ambiental a gran escala.

En los países en desarrollo y para los sectores de ingresos bajos, ambas “justicias” presentan importantes síntomas de ausencia: una fuerte carencia de un ambiente seguro, sano y productivo, donde las dimensiones ecológicas, físicas, construidas, sociales, políticas, estéticas y económicas se encuentran marcadamente más deterioradas o totalmente ausentes (Svampa, 2019). En la región –y por lo general en todos los países en desarrollo– las estrategias y sinergias son más complejas de articular por las históricas asimetrías socioeconómicas y políticas, y por el limitado acceso de sus poblaciones al “bienestar sostenible” (Perdomo et al., 2023) y a los recursos y resultados del desarrollo que, más que ausentes o escasos, están mal distribuidos.

Los intentos de propuestas progresistas que surgieron en las últimas décadas en la región y que tuvieron “una notable fase de auge (...) logrando combinar cifras de alto crecimiento con importantes éxitos de desarrollo social” (Peters, 2021), no lograron la conciliación entre el desarrollo económico, la justicia social y la conservación de la naturaleza de forma duradera. Por el contrario, “el desarrollo sostenible se presenta débil en América Latina y con poca consistencia y continuidad en las agendas públicas, (...) evidenciándose que

la influencia sobre los actores es más de la política que de la sostenibilidad” (Belmonte Sánchez, 2013). En consonancia con las dinámicas que se observan en el resto del planeta, la gestión política del clima en la región ha tendido a adoptar medidas limitadas o asumir compromisos políticos cuando ha habido una demanda electoral sustancial de políticas respetuosas con el clima, pero han tendido a posponerse la adopción de medidas significativas para gobiernos posteriores (Fritz, 2021).

Durante este período, también conocido como *marea rosa*, se acentuó la dependencia de las economías latinoamericanas a los recursos naturales y primarios, con el justificativo de garantizar la financiación y gestión públicas para el desarrollo social.<sup>4</sup> Los desarrollos en la región quedaron atrapados en lo que algunos optimistas llamaron la “década ganada” latinoamericana,<sup>5</sup> o lo que autores más críticos del proceso refieren como el “(neo-) extractivismo” (Burchardt y Dietz, 2014; Gudynas, 2012; Peters, 2019; Svampa, 2019). Las estrategias de cambio se centraron en procesos macroeconómicos que perdieron las coyunturales fuentes de financiación extraordinarias del *boom* de las *commodities* para democratizar la producción y el acceso a los recursos del desarrollo, y no se cambiaron las matrices

<sup>4</sup> Muestra ejemplar de estos intentos pueden identificarse en la gestión de los gobiernos progresistas del segundo decenio del siglo XXI, los cuales plantearon aprovechar el boom de los *commodities* para engrosar las arcas fiscales con la inversión en los sectores extractivos. El entonces presidente ecuatoriano Rafael Correa justificó la necesidad de utilizar los recursos de la naturaleza (específicamente los recursos minerales) para aumentar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población ecuatoriana: “(...) no se puede concebir la vida moderna sin minería” (Redacción RPP-Radio Programa de Perú, 2011). En palabras de Evo Morales: “tenemos la obligación de explorar cuánto tenemos” (Molina, 2015), haciendo referencia a la expansión de la industria de los hidrocarburos.

<sup>5</sup> La “década ganada” es un término que se ha utilizado para describir un período de crecimiento económico y avances sociales significativos en varios países de América Latina durante la primera década del siglo XXI, coincidiendo con el *boom* de las *commodities*, coyuntura que enfatizó algunos logros del período como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, el fortalecimiento del mercado interno, ampliación de políticas de inclusión social y la reindustrialización de algunos países de la región (a saber, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador, entre otros) (La Nación, 2015; Clarín, 2015).

productivas ni se avanzó en procesos de mayor interconexión entre sus distintos sectores económicos. Por el contrario, se apostó por la administración pública de las rentas extraordinarias de las *commodities* como estrategia de legitimación política. El saldo ha sido la profundización de la dependencia de la naturaleza, mayor inestabilidad política y violencia en la región por la extensión de las fronteras extractivas y el desplome de los precios de los recursos, y el retorno a gobiernos con acentos autoritarios.

Con el profundo impacto de la pandemia, hubo importantes retrocesos (sociales y económicos) en la región, y una fuerte presión por robustecer las economías latinoamericanas. Sin embargo, más frecuente que inusual, la desarticulación entre economía y sostenibilidad se hace cada vez más palpable y se continúa con el doble juego de la geopolítica moderna. Las claras rupturas y fragmentación en la colaboración internacional han sido muestra de ello durante los tres años de pandemia.

Este doble juego geopolítico y económico se observó con mayor claridad desde los primeros *lockdowns*, cuando hubo una sustancial pérdida de solidaridad y cooperación internacional: a pesar de la urgente necesidad de trabajar de manera colaborativa para ofrecer niveles óptimos de bienestar para todos y superar de forma global los retos de la crisis sanitaria, la realidad expuso la profunda fragmentación en el tejido de la colaboración global (González, 2022) y el retorno a los individualismos económicos, nacionalismos políticos y la lucha por el control del capital, los mercados internacionales y los recursos en general (en este contexto específicamente, centrado fuertemente en el control por la producción, exportación y acceso a las vacunas contra el virus del SRAS-CoV-2).

Más recientemente, en el marco del conflicto armado entre la Federación de Rusia y Ucrania, se ha aumentado la demanda global de minerales, metales, combustibles fósiles y productos agrícolas por parte de Asia, Europa y Norteamérica, lo que ha representado un claro retroceso en los compromisos políticos para dar cumplimiento a los SDGs y la agenda 2030. A su vez, la recientemente culminada

Cumbre de la UE-CELAC (UE-Unión Europea; CELAC- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), del pasado 17 y 18 de julio de 2023, refuerza los caminos extractivistas en la región abriendo nuevos espacios de cooperación e inversiones en sectores de las materias primas.<sup>6</sup>

Esta circunstancia parece dar nuevos impulsos hacia una segunda oleada del *boom* de *commodities* y América Latina apuesta nuevamente por aprovechar la coyuntura para exportar recursos naturales como estrategia para posicionarse en los mercados internacionales (CEPAL, 2022). Quedará por ver si la región da continuidad a los habituales modelos económicos que reproducen la apropiación de rentas (ya sea por sectores privados y/o por el sector estatal) o verdaderamente aprovecha la coyuntura para dinamizar sus entramados productivos y económicos, y apostar por democratizar las rentas y la participación.

En consecuencia, el escenario actual para afrontar las múltiples crisis de la humanidad en este nuevo siglo continúa estando marcado por los mismos problemas de siempre, los cuales se ciernen alrededor de las fuertes pugnas por la hegemonía política y económica. La mayoría de las propuestas regionales para atender los desajustes del subdesarrollo (y conciliar objetivos climáticos) se diluyen en la continuidad de la globalidad del capitalismo del siglo XXI. Los gobiernos nacionales y locales, y las organizaciones internacionales (globales y regionales) no avanzan hacia cambios estructurales y estrategias de cooperación que subviertan de forma definitiva la principal causa

<sup>6</sup> Algunas fuentes noticiosas refieren a estos temas: “La cooperación en relación con las materias primas fundamentales y los metales de tierras raras es especialmente importante a este respecto” (Equipo de prensa e información de la Delegación de la UE en Chile, 2023); “En el marco de la cumbre, la UE ha firmado memorandos de entendimiento con Chile, Uruguay y Argentina para profundizar y sentar las bases de inversiones en energías renovables, hidrógeno verde y otros” (Presidencia española del Consejo de la UE, 2023); “La Comisión Europea ha firmado un acuerdo con Argentina para obtener este tipo de materias primas [refiriéndose a las materias primas críticas consideradas estratégicas] a cambio de promover en el país el impulso de las energías renovables” (EuropaPress, 2023).

de las múltiples crisis: la persistencia de modelos de desarrollos basados en competiciones, estilos y ritmos generales de producción y consumo capitalistas y extractivos que superan la “capacidad del planeta” (Rockström et al., 2019). Conviene entonces plantearnos otras alternativas, a saber, una que transite hacia la transformación socioecológica, a pesar de las reservas de algunos académicos que reconocen que todavía “está por verse si, en los próximos años, de ello [la perspectiva de la transformación socioecológica] podrá surgir un proyecto plural” (Brand et al., 2012, p. 4).

## **Transformación socioecológica: retóricas de la sostenibilidad y limitaciones de la transformación**

Es vasta la producción académica sobre los procesos de transformación para atender los retos de las múltiples crisis agravadas por la emergencia ambiental. Sin embargo, ha habido poca discusión global crítica de categorías que son inherentemente antagónicas a las concepciones político-teóricas contemporáneas de la sostenibilidad para la gestión de las crisis; a saber, categorías como la propia sostenibilidad; desarrollo: producción, intercambio, distribución, consumo; el bienestar; y la inclusión. Todavía estas categorías están atrapadas en las lógicas de la racionalidad económica convencional, donde no hay respuestas satisfactorias a la crítica social-ecológica, ni verdadero espacio para una racionalidad alternativa.

Ante la emergencia climática, las múltiples crisis tienen como base el desbordamiento de la crisis estructural de la que poco se habla en los foros mundiales. Por tanto, si bien las cumbres, informes, proyectos, y los programas de evaluación y actuación internacional, regional o nacional y local reconocen la emergencia climática y discursan sobre la sostenibilidad, no abordan las causas que legitiman el problema: un orden económico y político socialmente injusto y ecológicamente depredador.

El concepto de sostenibilidad contiene todavía tal vacío que se utiliza tanto para vincularlo a la crisis actual y promover normativas ‘alternativas’ locales, como para mantener y legitimar la globalidad neoliberal que promueve como posible dos categorías incompatibles: las variables del crecimiento económico y las dimensiones ecológicas del bienestar.

En esta dicotomía, la concepción de sostenibilidad y su verdadera apropiación y aprehensión se diluyen en el conflicto de intereses político-económicos globales. Evadir esta discusión implica continuar atrapados en las propuestas de desarrollos “sostenibles” donde las soluciones quedan amparadas bajo un concepto que poco a poco ha perdido su esencia crítica y mayormente se ha direccionado hacia la mera gestión de recursos renovables dentro de la propia noción de producir de la forma más sostenible posible, pero bajo las mismas lógicas del capital y la acumulación. La cuestión sobre la transición hacia sociedades sostenibles, la esencia conceptual detrás de los SDGs (si los tuviera), y los alternativos desarrollos sostenibles tienen que reposicionarse en términos de la discusión desde las relaciones socioambientales.

Otros caminos desde las concepciones del pensamiento crítico verde, el ecosocialismo, la economía ambiental, la ecología política, por ejemplo, deben profundizar y radicalizar el cuestionamiento de las relaciones de producción establecidas por el orden económico internacional. Todo proyecto transformador tiene necesariamente que apuntar hacia la horizontalidad del poder, la descentralización político-económica y a un mayor control de la población sobre las estrategias de producción y consumo, respaldado por un debate participativo y horizontal de las bases sociales (Agoglia et al., 2014).

Más aún, cuestionar estas viejas categorías nos introduce en el debate sobre la transformación socioecológica y, añadiría Brand, “emancipatoria” (Brand et al., 2012) como posible camino. En este sentido, este cuestionamiento supone entonces discutir y deconstruir el sistema económico, político y social liberal hegemónico desde la transversalización de las relaciones socioambientales: a nivel

estructural (Macro): desmontar los modelos de acumulación del capital y la concepción capitalista de la economía global mediante la socialización y democratización de los modelos de producción; a nivel societal (Meso): desmontar las correlaciones asimétricas de poder, la reproducción de las lógicas capitalistas de la organización del trabajo, y las instituciones que las reproducen; y como un tercer nivel (Micro) –teniendo en cuenta la simultaneidad e interconexión de todos los niveles anteriores–, introducir procesos participativos democráticos y emancipatorios que centren el debate en imaginarios que reproduzcan las prácticas, saberes y cosmovisiones ecosistémicas. O sea, la construcción de “(...) una sociedad democrática, autogestionada, ambientalmente sana, tolerante y culturalmente abierta a la diversidad (...)” (Oscar Fallas Baldí en Álvarez Vergani, 2017).

La gestión del ambiente y la vida en general requieren cuestionar los regímenes de acumulación –en tanto patrones de producción y distribución, y patrones de consumo (Brand y Wissen, 2013)–, los mecanismos de intercambio y las lógicas de reproducción del capital que continúan marcando feroces patrones de competencia a nivel mundial, en vez de robustecer la cooperación y la solidaridad para alcanzar una transformación en el plano social (económico y político) y ecológico.

Es pertinente entonces cuestionar qué tipo de transición debemos conducir. En la política, los organismos internacionales y la academia está de moda hablar de “transición justa”.<sup>7</sup> Hasta ahora, los grandes “brincos transicionales” que ha dado la humanidad han sido

<sup>7</sup> La OIT define el concepto: “Para hacer frente a los apremiantes retos medioambientales, como el cambio climático, la contaminación y el descenso de la biodiversidad, los países y las empresas deben hacer una transición hacia economías y sociedades más ecológicas, resistentes y neutras desde el punto de vista climático. Una transición justa significa hacer que la economía sea lo más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás. Una transición justa implica maximizar las oportunidades sociales y económicas de la acción climática, al tiempo que se minimizan y se gestionan cuidadosamente los desafíos, incluso a través de un diálogo social eficaz entre todos los grupos afectados y el respeto de los principios y derechos laborales fundamentales” (OIT, 2015).

cualquier otra cosa menos justos. Más bien, han estado marcados por fuertes enfrentamientos por el control del poder hegemónico político y económico, y por la profundización de las históricas asimetrías sociales y económicas entre regiones, al interior de las regiones y al interior de los países. Svampa (2022) bien plantea que hablar de transición justa no solo implica referirse a la relación entre el sistema social y el sistema natural, sino que también es imprescindible discutir la transición en términos geopolíticos y de la relación Norte/Sur. Añadiremos, además, la necesidad de cuestionar a la luz de las relaciones socioambientales, los procesos liberales, naturalizados, de acumulación de la riqueza.

Construir sociedades más igualitarias en el acceso a los frutos de la modernidad, que incluyan un bienestar material sostenible, la participación ciudadana y el libre ejercicio de amplios derechos humanos, son objetivos que la humanidad debería perseguir en la era de la transformación. La meta última: alcanzar sociedades incluyentes y, al mismo tiempo, sociedades más solidarias y comprometidas con la utilización responsable de los recursos naturales y energía, dentro de los límites del planeta.

Estos debates deben ser algunos de los ejes analíticos de los cuestionamientos de las actuales y futuras respuestas que hagan converger los tres pilares de la sostenibilidad: económico, ecológico y social en un proyecto plural de transformación socioecológica. Esta propuesta debe superar el enfoque de tecnología social que ha tendido a acompañar a esta perspectiva y las propuestas de transformación que surgen y se proyectan en el contexto local.

Para ello, como ya hemos planteado, es preciso cuestionar las esencias estructurales del capitalismo global, proyectar la transformación a nivel simbólico y cultural, y avanzar hacia otras alternativas que todavía debemos construir. No obstante, algunos primeros pasos deberían estar claros: atender las demandas de cambios estructurales (de los modos desiguales e insostenibles de producción, intercambio, distribución, y consumo), además de repensar las



determinantes culturales, éticas y simbólicas de estos componentes estructurales de la era del Antropoceno.

Más aún, las propuestas de transformación no deberían únicamente ser proyectadas para ajustar y cambiar la organización territorial y política local, donde es más habitual encontrar múltiples propuestas de transformación, que por su carácter territorial o local tiene limitadas posibilidades de impactos más generales. Esta debería estar también enfocada en cambiar dinámicas internacionales y regionales: subvertir patrones de jerarquías y democratizar los organismos financieros globales.

En este contexto, América Latina transita por terreno oportuno, sin embargo, demuestra seguir fragmentada, jugando a la competencia financiera y de oportunidades, y reforzando los caminos extractivos. La reciente cumbre de la CELAC-UE ha sido muestra de todo ello: los acuerdos de intención estuvieron marcados fundamentalmente por “la búsqueda por parte de la UE de nuevos proveedores de recursos, como el litio y el hidrógeno verde” (Jütten, 2023). Si bien hubo acuerdos bilaterales importantes en la Cumbre –sobre todo con naciones con carpetas de inversión en estos sectores estratégicos–,<sup>8</sup> no hubo acuerdo concreto entre la UE y el MERCOSUR, ni acuerdos específicos entre la UE y los 78 Estados miembros de la Organización de Estados Africanos, Caribeño y del Pacífico (ACP por sus siglas en inglés): “(...) salvo las declaraciones políticas de intenciones, no se ha logrado ningún avance concreto” (2023).

Los retos de la sostenibilidad en América Latina y una posible transformación socioecológica, pasan por discutir y superar otros grandes retos que tiene la región. Efectivamente, uno de ellos ha sido la falta de integración regional: más que representar un bloque

<sup>8</sup> Los principales resultados de la cumbre se localizan en los memorandos de entendimiento entre la UE y los países latinoamericanos con sectores claves para la inversión: cooperación en energías limpias y renovables con Argentina y Uruguay; con Chile para reforzar la cooperación en cadenas de suministro sostenibles de materias primas críticas; Honduras, El Salvador y Ecuador en relaciones bilaterales centradas en el cambio climático y la agenda digital (Jütten, 2023).

comercial para la inserción competitiva en el mercado internacional, es la oportunidad de poder enfrentar los retos internos de la degradación ambiental y la crisis climática de forma conjunta. El ideal sería avanzar en una transición hacia una organización social, económica y política de las sociedades latinoamericanas transversalizada por su relación con el ambiente. En otras palabras, una organización de la vida social, política y económica ajustada a su interrelación con las dimensiones ecológicas. Encontrar caminos conjuntos implica superar la histórica tendencia de América Latina a poner sus aspiraciones en los imaginarios de estilos de vida europeos o norteamericanos, y más bien reconstruir una visión latinoamericana que piense los retos de su futuro: la informalidad, la pobreza, la concentración de la riqueza y la violencia, en claves ecológicas.

### **Consideraciones finales: la participación para la transformación social y ecológica en clave metodológica**

El discurso de la sostenibilidad encierra grandes contradicciones estructurales, como ya hemos mencionado. Por un lado, se habla de la necesidad de transitar hacia economías descarbonizadas, detener el aumento de las emisiones de gases efecto invernadero y el calentamiento global, entre otros temas. Sin embargo, no han surgido posibles caminos alternativos al capitalismo global. Actualmente, los acuerdos comerciales y de financiación que se autodenominan “verdes”, “sostenibles”, “ecológicos”, etcétera, tienen como base los viejos fundamentos de la propiedad privada, el lucro, la competencia y la eficiencia económica, así como el mercado y el régimen de acumulación capitalista. Por otro lado, la transformación socio-ecológica requiere una participación activa y colaborativa (Monedero, 2012) que logre redefinir la participación democrática del siglo XXI en un ejercicio colectivo del poder político cuya base sea un proceso libre de presentación de razones entre iguales (De Sousa Santos y Avritzer,

2002) y que logre democratizar la base fundamental de la producción material capitalista: la relación entre el capital y trabajo.<sup>9</sup>

El gran reto de la transformación socioecológica sigue siendo cómo hacerlo. Un posible camino analítico sería pensar la transformación socioecológica desde las herramientas metodológicas y epistémicas de la participación democrática. Sin embargo, para ello, en términos de Brand y Wissen (2013), no es posible desligar las transformaciones de los regímenes de acumulación del capitalismo global sin cuestionar y subvertir los estilos de vida y de consumo (imperiales, dirían ambos), en tanto

imaginarios profundamente arraigados acerca de lo que se entiende por calidad de vida, o buena vida, y por desarrollo social, que marcan la cotidianidad de un número creciente de personas, no solamente a nivel simbólico, sino también en lo material (p. 4).

Para Brand y Wissen entender la crisis socioecológica en el mundo de hoy requiere mirar hacia la continuidad de las relaciones sociedad-naturaleza que reproduce el modo de desarrollo capitalista global. Sus postulados parten del principio que el

modo de desarrollo (...) refiere a la coherencia temporal entre el desarrollo histórico de unos patrones de producción y distribución, por un lado, y unos patrones de consumo, por el otro lado. [O sea,] dos patrones que en su conjunto constituyen un régimen de acumulación (p. 3).

Partiendo de este supuesto, entonces la transformación socioecológica debe apuntar a dos espacios íntimamente relacionados e interdependientes, pero que tienen dos niveles diferenciados. No es suficiente continuar apostando por la transformación en los contextos locales, incidiendo en dinámicas participativas que fortalezcan incluso la democracia participativa; sino que además es tarea de la

<sup>9</sup> traducido por ejemplo en modalidades como la propiedad y gestión cooperativa; la economía social y solidaria; el sindicalismo y negociación colectiva; la participación y responsabilidad social empresarial -pero no exclusivamente estas.

transformación apuntar a incidir en los patrones de consumo. Las condicionantes estructurales que habría que transformar se sustentan en los actuales patrones de producción y distribución, y patrones de consumo. Dos observaciones al respecto que ejemplifican nuestro argumento:

- 1) hoy día, las contribuciones al calentamiento global continúan siendo diferenciadas sectorialmente de acuerdo con los usos intensivos de energías; el uso y cambio del uso de la tierra donde aproximadamente el 79% de las emisiones mundiales de gases efecto invernadero fueron aportadas por la energía, la industria, el transporte y los edificios en su conjunto. Adicionalmente, el 22% fue emitido por la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra (IPCC, 2023).

Por tanto, para atender la complejidad que ha generado la actividad antropogénica en el planeta (Crutzen y Stoermer, 2000) en primera instancia se requiere impactar los modos de producción y distribución.

- 2) el 10% de los hogares con las emisiones per cápita más altas de gases de efecto invernadero contribuyen entre un 34% y un 45% a las emisiones totales de los hogares basadas en el consumo a nivel global. Aproximadamente el 35% de la población mundial reside en países que emiten más de 9 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente per cápita (IPCC, 2023).

Más aún, si bien los países menos desarrollados y los grupos poblacionales más pobres son los que menos han contribuido, por ejemplo, al calentamiento global y a los desajustes climáticos en general. Esto no se debe fundamentalmente a que tengan una concepción del mundo diferente de los países del Norte Global o de las clases hegemónicas, ni a que posean una mayor conciencia medioambiental. Más bien, es el resultado de experiencias históricas, conflictos y compromisos sociales que continúan consolidándose en un determinado desarrollo

tecnológico, ideológico e institucional capitalistas o, a tono con Brand y Wissen, determinados patrones de consumo. En el contexto de una movilidad social ascendente, que es una aspiración compartida y un criterio de medición del avance y desarrollo, se produce una fractura en la continuidad de los patrones de consumo medioambientalmente menos depredadores. Esto se debe más a la ausencia de recursos materiales que a una elección consciente. Al ingresar a las clases medias o salir de la pobreza extrema, se despliegan patrones de distinción asociados a una representación simbólica que reproduce estilos de vida que son medioambientalmente insostenibles. Por ejemplo, cambiar el transporte público por el auto privado, trasladarse a un hogar más grande pero no necesariamente más eficiente energéticamente, aumentar la cantidad de electrodomésticos que facilitan la conciliación entre el trabajo y la vida doméstica, y consumir bienes y servicios de mayor lujo y alto consumo energético. En contraste, las clases altas y los “súper ricos”, que son referentes del éxito, reproducen estilos de vida y consumos energéticos ambientalmente insostenibles: “El 10% superior consume el 39% de la energía” (Oswald et al., 2020, p. 234).

Incorporar como objetivo de la participación democrática, la subversión de estos patrones implicaría cuestionamientos estructurales, y redirigir la acción hacia repensar y transformar el “modo de desarrollo”. En este sentido, implicaría pensar la participación en clave novedosa, pues no solo requiere continuar dirigiendo sus esfuerzos transformadores hacia la democratización de espacios políticos y culturales a nivel local (lo que se viene haciendo desde hace décadas), sino además asumir el reto de trascender hacia los entramados superiores de la toma de decisiones políticas a nivel nacional, regional e internacional-global. Democratizar, mediante la participación, espacios que hoy son altamente elitistas, cerrados y exclusivos (políticos

y económicos) como los organismos financieros y políticos internacionales y regionales.

Todavía las aproximaciones académicas y el discurso político transfieren la responsabilidad del cambio a las sociedades y no al modelo político-económico. Desde esta perspectiva, los discursos políticos y los programas internacionales, regionales y nacionales tienden a focalizarse en las limitaciones –sobre todo financieras y de gobernanza– que tienen los países y regiones del Sur Global para enfrentar las consecuencias de la crisis climática y proponen trabajar desde la asistencia y colaboración al desarrollo sobre los problemas de la desigualdad y la pobreza fundamentalmente. En ello conspiran las visiones territorializadas sobre la transformación. Si bien el contexto local o territorio resulta vital para proyectar cualquier tipo de cambio que impacte en las dinámicas sociales, políticas y culturales de fondo, hay una total ausencia de propuestas para repensar las dinámicas que impone el modo de desarrollo del capitalismo global. Estos marcadores del impacto de la crisis ambiental constituyen un reto importante para la proyección de cualquier modelo de desarrollo que incorpore de forma definitiva la perspectiva de sostenibilidad, y proyecte cambios radicales en la forma en que entendemos la continuidad y la supervivencia del planeta.

Si bien no hay respuestas claras o caminos alternativos definidos –este trabajo tampoco los ofrece–, consideramos que una transición hacia la transformación socioecológica requiere de procesos democráticos más amplios, los cuales solo son posibles mediante el ejercicio de una novedosa forma de entender los campos de actuación de la participación. De Sousa Santos (2002) confirmaría que la posibilidad radica en ampliar el canon democrático donde se impugne la democracia liberal en su pretensión de universalidad y exclusividad, para dar crédito a concepciones y prácticas democráticas contrahegemónicas. Nuestro aporte estaría en combinar el análisis con los de Brand y Wissen, contextualizando la participación democrática emancipatoria en su necesaria práctica en la transformación de los modos de desarrollo para atender a la transformación socioecológica.

Este texto, desafortunadamente, solo pretende esbozar algunas ideas que incentiven mayores preocupaciones sobre los caminos a seguir. Invitamos así a reflexionar sobre cómo enfrentarnos al estudio de las condiciones actuales de estas múltiples crisis socioambientales.

## **Bibliografía**

Adelman, Clem (1993). Jurt Lewin and the Origins of Action Research. *Educational Action research*, 1(1), 7-24. <https://doi.org/DOI:10.1080/0965079930010102>

Agoglia, Ofelia, Arcos, Camilo, y Pérez Sosa, Martín (2014). El debate sobre la sostenibilidad desde la posición del pensamiento ambiental crítico. *Interacções*, 10(31), 219-238. <https://doi.org/https://doi.org/10.25755/int.6379>

Álvarez Vergani, C. (2017). Transformación Social y Ecológica -opciones política pública para re-pensar el desarrollo. *Perspectivas* (15), 1-13.

Aparicio Fernández, Martha (2007). *Entendiendo los Bienes Públicos Globales como elemento determinante para la gestión de la Globalización*. [https://congresos.cio.mx/memorias\\_congreso\\_mujer/archivos/extensos/sesion3/S3-DIV07.doc#:~:text=Existen%20pocos%20bienes%20p%C3%BAblicos%20globales,de%20enfermedades%2C%20el%20conocimiento%20etc.](https://congresos.cio.mx/memorias_congreso_mujer/archivos/extensos/sesion3/S3-DIV07.doc#:~:text=Existen%20pocos%20bienes%20p%C3%BAblicos%20globales,de%20enfermedades%2C%20el%20conocimiento%20etc.)

Battaglini, Marco, y Harstad, Bård (2016). The Political Economy of Weak Treaties. *National Bureau of Economic Research*, (22968). <https://doi.org/DOI10.3386/w22968>

Belmonte Sánchez, Ana Isabel (2013). Justicia social y justicia ambiental, una relación de os vías. *Anuario*, 36, 33-64. <http://bdigital.ula.ve/storage/pdf/anuc/n36/art02.pdf>

Brand, Ulrich, y Wissen, Markus (2013). Crisis socioecológica y modo de vida imperial. Crisis y continuidad de las relaciones sociedad-Naturaleza en el capitalismo. *Alternativas al Dapitalismo/ Colonialismo del Siglo XXI --Grupo Permanente de trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*, 445-470.

Brand, Ulrich, Gensler, Marlis, y Strickner, Alexandra (2012). *Transformación socio-ecológica y política energética en América Latina y Europa. Artículos y documentos de tesis para el seminario internacional en Viena, del 11 al 14 de julio de 2012*. Viena: Fundación Rosa Luxemburg Bruselas. <https://intranet.eulacfoundation.org/es/system/files/transformacion.pdf>

Bronwyn, Hall et al. (2016). Financing Industrial Innovation: Evidence from R&D Grants.

Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). (Neo-) extractivism -A new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468–486. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2014.893488>

Canuto Mendes, M., Ferreira, M., & Araujo Carneiro da Cunha, J. (2020). Financing Technological Innovation in Agribusiness: A Systematic Review of Literature. *Journal of Innovation Management*.

Clarín. (7 de diciembre de 2015). *Década ganada: el oficialismo celebró y la opoción cuestionó*. [https://www.clarin.com/politica/decada-ganada-oficialismo-celebro-oposicion-cuestiono\\_0\\_r1l\\_xTULXl.html](https://www.clarin.com/politica/decada-ganada-oficialismo-celebro-oposicion-cuestiono_0_r1l_xTULXl.html)



Cohen, Joshua (1997). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. En J. Bohman, & W. Rehg, *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* (págs. 95-119). Cambridge: MIT Press.

Crutzen, Paul J. y Stoermer, Eugene F. (2000). The Antropocene. *Global Change Newsletter*, 17-18. <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>

De Sousa Santos, Boaventura, y Avritzer, Leonardo (2002). Introducción: para ampliar cânone democrático. En B. de Sousa Santos, *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (págs. 39-43). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

EquipodeprensaeinformacióndelaDelegacióndelaUEenChile(24 de julio de 2023). *Web oficial de la Unión Europea*. Cumbre UE-CELAC, 17 y 18 de julio de 2023: [https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/cumbre-ue-celac-17-y-18-de-julio-de-2023\\_es?s=192](https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/cumbre-ue-celac-17-y-18-de-julio-de-2023_es?s=192)

EuropaPress (17 de julio de 2023). *Newsletter Europa Press Economía Finanzas*. La UE firma un acuerdo con Argentina para obtener litio y cobre a cambio de promover las renovables: <https://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-ue-firma-acuerdo-argentina-obtener-litio-cobre-cambio-promover-renovables-20230717130117.html>

Franco Barrera, A. José (2013). La filosofía crítica como herramienta para un concepto de sostenibilidad normativo. *Astrolabio Revista internacional de filosofía* (15), 122-130.

Fritz, V. (23 de March de 2021). *Governece for Development -World Bank Blogs*. World Bank: <https://blogs.worldbank.org/governance/political-economy-tackling-climate-change>

González, Anabel (March de 2022). *Un año de exportación de las vacunas contra la COVID-19: ¿Qué demuestra la evidencia?* (IAP-UNIDO, Editor) Industrial Analytics Platform-United Nations

Industrial Development Organization: <https://iap.unido.org/es/articulos/un-ano-de-exportacion-de-las-vacunas-contr-la-covid-19-que-demuestra-la-evidencia>

Green, R. (2014). *Financing Renewable Energy: Policy, Pricing and Risk*.

Gudynas, Eduardo (2012). Estado compensador y nuevosextractivismos: Las ambivalencias del progresismo suramericano. *Nueva Sociedad* (237), 128-146.

IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I,II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva: IPCC. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

Jütten, Marc (2023). *Outcome of the 2023 EU-CELAC summit*. European Parliamentary Research Service: <https://epthinktank.eu/2023/07/26/outcome-of-the-2023-eu-celac-summit/>

Krupa, Joel, & Poudineh, Rahmatallah (2017). Financing renewable electricity in the resource-rich countries of the Middle East and North Africa: A review. *OIES PAPERS: EL 22*. <https://doi.org/https://doi.org/10.26889/9781784670788>

La Nación. (9 de diciembre de 2015). *La “década ganada”, a través de los números*. La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-decada-ganada-a-traves-de-los-numeros-nid1859938/>

Link, Albert, y Siegel, Donald (2007). *Innovation Financing and Economic Growth: Implications for Policies and Research*.

Makarova, A., & Garrone, M. (2019). *Financing Innovation in the Agri-Food Sector: The Role of Venture Capital*.

Molina, Fernando (23 de junio de 2015). *El País Internacional*. Bolivia abre a la exploración petrolera áreas protegidas: [https://elpais.com/internacional/2015/06/23/actualidad/1435013092\\_038387.html](https://elpais.com/internacional/2015/06/23/actualidad/1435013092_038387.html)

Monedero, Juan Carlos (2012). ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia. *Nueva Sociedad*, 240, 68-86. <https://doi.org/https://nuso.org/articulo/posdemocracia-frente-al-pesimismo-de-la-nostalgia-el-optimismo-de-la-desobediencia/>

OIT. (2015). *Guidelines for a just teansition towards environmentally sustainable economies and soceities for all*. Ginebra: OIT.

ONU. (2022). *Conferencias | Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Naciones Unidas: Conferencias | Medio ambiente y desarrollo sostenible

Paoloni, Mauro et al. (2023). Financing innovation in agri-food industries: an analysis of the Italian micro, small and medium enterprises. *British Food Journal*, 125(13), 183-204. <https://doi.org/DOI10.1108/BFJ-04-2022-0342>

Perdomo, Jhoner, Phélan C., Mauricio, y Levy-Carciente, Salvy (2023). *El bienestar sustentable. Una forma de hacer vida, una forma de hacer política*. Tenerife: Status Sostenible. <https://universodeletras.lantia.com/libro?t=El-bienestar-sustentable>

Peters, Stefan (2019). Sociedades rentistas: Claves para entender la crisis venezolana. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*(108), 1-19. <https://doi.org/https://doi.org/10.32992/erlacs.10505>

Peters, Stefan (2021). América Latina después del auge de las materias primas: ¿qué queda del Neo-Extractivismo? *Gestión y Ambiente*,

24(1), 175-200. <https://doi.org/DOI>: <https://doi.org/10.15446/ga.v24nsupl1.91902>

Presidencia española del Consejo de la UE. (18 de julio de 2023). *Unión Europea 23*. La cumbre UE-CELAC renueva la asociación entre ambas regiones: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/cumbre-ue-celac-bruselas-18-julio/>

Redacción RPP-Radio Programa de Perú. (12 de noviembre de 2011). Presidente Correa: No se puede concebir la vida moderna sin minería. *Radio Programa de Perú-sección noticias actualidad*. <https://rpp.pe/mundo/actualidad/presidente-correa-no-se-puede-concebir-la-vida-moderna-sin-mineria-noticia-421797>

Rockström, Johan et al. (2019). Planetary boundaries: exploring the safe operations space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 33. <http://www.jstor.org/stable/26268316>

Su, Zhiwen, Zhang, M., Sun, J., & Wu, W. (March de 2023). Agribusiness diversification and technological innovation efficiency: A U-shaped relationship. *Agribusiness. An International Journal*, 39(2), 322-346. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/agr.21785>

Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Bielefeld University Press. <https://doi.org/DOI:10.14361/9783839445266>

Svampa, Maristella (2022). *Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina*. . Madrid: Fundación Carolina/Oxfam Intermón. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/DT\\_FC\\_OXFAM\\_2.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/DT_FC_OXFAM_2.pdf)

Ventura-Dias, Vivianne (2018). La Transformación Social-Ecológica de América Latina. Una utopía moderna. *Nueva Sociedad*(275).

Yannick, Oswald, Owen, Anne, y Steinberger, Julia K. (2020). Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and accross consumption categories. *Nature Energy*, 5(3), 231-239. <https://doi.org/https://doi.org/10.1038/s41560-020-0579-8>

# Extracción de recursos y prácticas sustentables en América Latina

## Antecedentes históricos

*Jochen Kemner y Nelson Arrellano Escudero*

### **Introducción**

El extractivismo de recursos naturales en América Latina y el Caribe y la inserción de la región en la economía global y en la división internacional de las relaciones comerciales se remontan a los inicios de la colonización europea del hemisferio occidental en el siglo XVI. Las consecuencias de estas explotaciones han sido denunciadas vehementemente, por ejemplo, por Eduardo Galeano en *Las venas abiertas de América Latina* (1971) y han dado origen a propuestas teóricas como el sistema mundo de Immanuel Wallerstein (2006), quien ubica América Latina en la zona periférica de la economía global, en dependencia asimétrica casi perpetua frente al/los centro(s) (núcleos) de este sistema integrado. La crítica a la integración económica desigual y sus múltiples efectos indirectos en la esfera social (desigualdades estructurales) y en la degradación del medio ambiente está bien establecida, al igual que las demandas, consideraciones y propuestas para superarla. Sin embargo, a principios del siglo XXI, economistas y científicos sociales constatan una “reprimarización de las economías de América Latina”, como si no se hubieran aprendido

las lecciones de cinco siglos de interacciones económicas entre la región y el mundo.

Entre las materias primas que América Latina ha extraído, producido y exportado durante la larga presencia histórica de este régimen económico desde la época colonial dominaron los metales preciosos como el oro y la plata, secundados por el cobre y el mercurio que formaban parte de un ciclo minero colonial que encontró sus centros en los altiplanos de Mesoamérica, la región andina y zonas de importantes yacimientos auríferos como Minas Gerais en Brasil. Fuera de estas áreas de extracción mineral se establecieron algunos centros de producción agrícola dedicados al cultivo de tabaco, el café, el cacao y el azúcar, que inicialmente llegaron a los mercados metropolitanos como productos de consumo de lujo, antes de convertirse, gracias a la economía de escalas y al cambio de hábitos y gustos, en productos consumidos por las masas en los siglos XVIII y XIX.

Además, la región también ha sido clave en la explotación de recursos naturales para la circulación de energía. Los recursos energéticos estuvieron inicialmente relacionados con la producción en las industrias/manufacturas locales (obrajes), antes de que los combustibles fósiles se convirtieran en el componente central del desarrollo en el siglo XX. Para un número creciente de países de la región, los recursos energéticos llegaron a ser la principal fuente de ingresos del comercio exterior, con el inicio de la era del petróleo y la explotación de grandes yacimientos en Venezuela, México, Argentina, Brasil y otros lugares.

La Revolución Industrial se considera comúnmente en la *longue durée* como la cesura histórica decisiva con respecto a la forma en que la humanidad demanda, produce, procesa y consume energía. Una creciente corriente de investigadores relaciona este proceso con el inicio del Antropoceno, el momento a partir del cual la humanidad empieza a tomar el relevo de las fuerzas naturales en la capacidad de moldear (y destruir) permanentemente el entorno natural, aunque el proceso y sus implicaciones no se aceleraron globalmente hasta después de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la era nuclear

(Hesketh, 2022; Thomas, Williams y Zalasiewicz, 2020; Verburgt y Waal, 2022).

Los impactos de la intervención antrópica, sobre todo el cambio climático causado por las emisiones de gases de efecto invernadero, dan lugar a la necesidad de transformar de nuevo la matriz energética (que ha de caracterizarse por un proceso de sustitución gradual de los combustibles fósiles por la producción de energías regenerativas). Existe un acuerdo de gran alcance acerca de la responsabilidad que le compete al modelo económico tradicional, en el cual se basa el desarrollo capitalista como insostenible –así como otras formas de economías modernas impulsadas por la ideología del progreso– que se encuentran enfocadas en las finanzas, sin considerar los flujos de energía y materiales.

A partir de esta constatación, la sostenibilidad y el desarrollo sostenible se han convertido en términos clave en el discurso internacional sobre medio ambiente y desarrollo en los últimos 50 años. Son altamente conocidos los principales hitos que han inspirado el debate sobre estos términos desde la aparición del libro “Los límites del crecimiento” del Club de Roma (Meadows et al., 1972), el informe “Nuestro futuro común”, elaborado por una comisión de Naciones Unidas bajo la dirección de Gro Harlem Brundtland (1987) y diversas conferencias internacionales sobre desarrollo y medio ambiente (Estocolmo 1972, Río de Janeiro 1992, Johannesburgo 2002, Kyoto 2005, Río de Janeiro 2012, París 2015, Glasgow 2021), hasta llegar a los acuerdos supranacionales como la Agenda 21 (1992), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015).

Toda esta producción, fundamentalmente de carácter institucional, es probablemente el campo más visible y respecto del cual existe una mayor atención, mientras que la discusión sustantiva en el ámbito conceptual debe ser revisitada para establecer algunos puntos de vista fundamentales para adentrarse en los debates acerca de la sustentabilidad.



## Debates a lo largo de la historia sobre sustentabilidad

En la medida en que la sustentabilidad ha irrumpido en casi todos los espacios del debate público (sustentabilidad en producción de energía; sustentabilidad en producción de alimentos; sustentabilidad en construcción de edificios e infraestructura; sustentabilidad en turismo; sustentabilidad en inversión financiera; sustentabilidad en educación, etc.), aumenta, sin embargo, el peligro de que el ideal degenera en un significativo vacío, una marca publicitaria que emplean gobiernos, empresas y otros actores como demostración casi obligada de conciencia ambiental y buenas intenciones que, por su ubicuidad, se vuelve poco útil para el uso científico. Considerado un concepto contestado por algunos (Jacobs, 1999), otros han llegado a cuestionar la idea de la sustentabilidad incluso como un obstáculo para alcanzar la transformación socio-ecológica (Blühdorn et al., 2020).

La historia conceptual de este *Leitbild* se ha trazado ya en varias ocasiones (Caradonna, 2014; Grober, 2013). Las raíces se remontan al pensamiento mercantilista de Jean Baptiste Colbert en Francia o de John Evelyn Furore en Inglaterra. El maestro forestal sajón Hans Carl von Carlowitz es considerado como el inventor del término con el sentido semántico moderno. En su tratado *Sylvicultura oeconomica-Anweisung zur wilden Baumzucht* (Instrucciones sobre el cultivo de árboles silvestres), publicado en 1713, aboga por el “uso sostenible” de la madera como recurso que debe de estar al servicio de la comunidad y de la “amada posteridad” (futuras generaciones). La sostenibilidad aparece en el texto como un principio universal para el uso cuidadoso y preservador de los recursos disponibles, incluso como guía para una transformación socioecológica de la producción, el consumo y la convivencia. Una idea central en la obra de Carlowitz es la responsabilidad de los contemporáneos por las generaciones futuras, cuyos intereses deben tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones que afectan el uso de las materias primas. En el trasfondo

de esta advertencia se vislumbra la amenaza de que un consumo desenfrenado de los recursos disponibles pueda conducir a una catástrofe repentina en un futuro (cercano). Por lo tanto, los recursos (en el estudio de Carlowitz principalmente la madera) deben utilizarse de forma constante, continua y sostenible. En la silvicultura europea, estas directrices se aplicaron ya desde el siglo XVIII (Grober, 2013).

Otra pista genealógica de pensamiento en la historia de las ideas sobre la sostenibilidad se remonta a Thomas Malthus y su convicción de que la humanidad no sería capaz de mantenerse a medio plazo mientras persista un crecimiento geométrico de la población y solo aumentos aritméticos en la producción de alimentos. En estas condiciones, los conflictos por los recursos limitados iban a ser, por tanto, inevitables. Hasta bien avanzado el siglo XX, estas consideraciones guiaron los discursos sobre la necesidad de limitar el crecimiento demográfico de la humanidad debido a las acotadas posibilidades de su abastecimiento, mediante intervenciones biopolíticas (principalmente, el control de la natalidad) e influenciaron en nociones tales como la “tragedia de los comunes” de Garret Hardin (1968), quien especuló que la administración de los recursos tendría mejores resultados bajo el régimen de propiedad privada comparado con otras formas de propiedad, en especial tratándose de bienes comunes.

América Latina participó en estos debates sobre el desarrollo y la sustentabilidad desde la década de los setenta, aunque los intelectuales y científicos de la región no han sido, inicialmente, actores principales (Estenssoro, 2014; Leff, 2010). En un estudio bibliométrico de la literatura científica producida en la región, Vanhulst (2016) argumenta que

los discursos latinoamericanos sobre sustentabilidad socioecológica están directamente vinculados a la experiencia de la colonización y a la situación actual de la región en la semiperiferia de la economía mundo capitalista, con una actividad económica fuertemente

centrada en los recursos primarios y el extractivismo, dependiente de los centros de poder global. Así, las experiencias de expropiación de tierras, de su explotación por terceros, la exposición brutal a las fuerzas del mercado mundial sin medios para contrarrestar las externalidades socioeconómicas y ambientales negativas, la exposición a múltiples poluciones sin restricciones legales vinculantes, la urbanización desregulada, entre otros fenómenos, han generado unos marcos culturales específicos para la interpretación de cuestiones socioambientales. En consecuencia, en América Latina algunos discursos sobre la sustentabilidad reflejan los debates sobre multiculturalismo, justicia social y luchas por el reconocimiento, que consideran las relaciones de dominación establecidas por el capitalismo y la sociedad industrial (p. 47).

La principal contribución latinoamericana a los debates sobre la sostenibilidad en esta etapa fue el Modelo Bariloche, lanzado en 1976, que en la tradición de la teoría de dependencia argumentaba que “los principales obstáculos para el desarrollo armónico de la humanidad son tanto de orden físico como social y político, y que dependen principalmente de la distribución del poder, tanto a nivel internacional como regional y nacional” (p. 53). Estas ideas dieron luego lugar a propuestas como el ecodesarrollo (Sachs, 1982), que reclama un modelo cultural autónomo latinoamericano, que mitiga las diferencias entre desarrollo económico y preservación medioambiental.

Sin embargo, al igual que en Europa, en América Latina y el Caribe también existen precursores de un discurso sobre la sostenibilidad y demandas/consideraciones para implementar formas sostenibles de desarrollo. Como se destacó al principio de este capítulo, la región se ha caracterizado por la explotación de sus recursos naturales desde el inicio de la colonización. Mientras que la disponibilidad de algunos de estos recursos tiene sus límites naturales que son independientes de la actividad humana, o solo se regeneran en unidades geológicas de tiempo, la vida útil y la calidad de otros materiales y productos naturales pueden verse influidas por su forma de aprovechamiento. Al igual que Carlowitz en Sajonia, los contemporáneos

latinoamericanos también eran conscientes de este impacto. A continuación, señalamos tres casos ejemplares para tratar de mostrar hasta qué punto esta toma de conciencia se refleja (o no) en modalidades precursoras del pensamiento latinoamericano sobre la sostenibilidad.

## **Las plantaciones azucareras del Caribe y la destrucción de los bosques**

Pocos sistemas de producción se asocian tan estrechamente con una región específica y la transformación del entorno natural como la plantación en el Caribe. Como institución socioeconómica, representa la despiadada explotación de la fuerza de trabajo servil, especialmente de los esclavizados africanos y sus descendientes nacidos en las Américas, complementados a partir del siglo XIX también por trabajadores chinos contratados (*coolies*). La invención del ingenio azucarero supuso la penetración sociocultural y política de las sociedades caribeñas, cuyas consecuencias aún persisten hoy en día. En este contexto, la producción de azúcar como sustancia alimenticia fue la actividad agroindustrial dominante más allá del final del periodo colonial y perduró hasta finales del siglo XX, cuando la caña de azúcar experimentó un asombroso renacimiento y transformación de uso como componente para la elaboración de biocombustibles.

En términos medioambientales, las islas del Caribe que pasaron por el ciclo del azúcar se encuentran entre los lugares más vulnerables del planeta al cambio climático, debido a las deforestaciones y a la transformación socioecológica masiva que experimentaron en la época colonial. Aunque la mayoría de estos países parecen aún perennemente verdes, las superficies agrícolas disponibles están muy degradadas y los bosques reducidos en muchos lugares a palmeras y arbustos.

Ya en los inicios de la época de la conquista, los europeos reconocieron las extraordinarias condiciones naturales que ofrecían las

islas y el entorno caribeño para el cultivo de la planta de la caña de azúcar. Las altas temperaturas y la humedad de los trópicos, pero también la existencia de extensas zonas forestales, que proporcionaban el material orgánico para asegurar la fertilidad del suelo, así como una reserva energética, crearon las bases para el establecimiento de las primeras plantaciones. Estas condiciones idóneas compensaron los riesgos de catástrofes naturales a los que se enfrentaban regularmente los moradores de la región, principalmente causados por los ciclones.

Sin embargo, en una primera etapa, los españoles no tenían gran interés en establecer una agricultura tropical orientada hacia la exportación, por lo que el número de plantaciones en las islas más grandes del Caribe solo aumentó lentamente durante el siglo XVI. Los inicios de este sistema de producción y de la revolución azucarera caribeña tuvieron lugar, por tanto, en las Antillas Menores, de las que se apoderaron ingleses, franceses, holandeses y, más tarde, también suecos y daneses. Barbados se convirtió a mediados del siglo XVII en la primera colonia azucarera de América per excelencia, tras la llegada de los colonizadores británicos, y solo perdió esta posición a principios del siglo XVIII, debido a la falta de posibilidades de expansión y al creciente agotamiento de los otrora fértiles suelos (Watts, 1992). Jamaica y Saint Domingue, en la parte occidental de la isla de La Española, pasaron a ocupar la primacía en la producción de azúcar, reproduciendo los patrones sociales, económicos y demográficos que se habían ensayado anteriormente en las islas menores del Caribe. En su apogeo, ambas islas estaban pobladas casi en un 90% por personas esclavizadas, lo que dio lugar a una estructura social extremadamente segmentada, sin apenas transiciones entre los estamentos. La colonia francesa, en particular, se convirtió en el último tercio del siglo XVIII en líder mundial en la producción de varias mercancías coloniales ya casi indispensables para el consumo alimenticio básico en Europa, no solo el azúcar. Caracterizada por una clase de propietarios absentistas, las rentas se dirigían hacia la metrópoli. De hecho, en esta época, el Caribe era la única región del

mundo en la que todos los factores productivos se orientaban directa o indirectamente hacia la exportación.

La destrucción de las plantaciones de Saint Domingue como consecuencia de la sublevación de los esclavizados en 1791 abrió un vacío que los hacendados de otras regiones del área Circuncaribe no dudaron en aprovechar. A partir de las primeras décadas del siglo XIX, los ingenios azucareros cubanos se convirtieron en los centros de producción más desarrollados del Caribe y se extendieron por todo el territorio insular. Hacia 1830, la caña de azúcar había desplazado al cultivo del café como sector principal de la economía cubana y convirtieron a su metrópolis, España, en líder del mercado mundial en la producción de azúcar. Este desarrollo se vio favorecido por varios factores: la crisis de los competidores ingleses y franceses, la liberalización de la política colonial española (que facilitó el acceso a las tierras fértiles y a los mercados de comercio exterior) y la adquisición de mano de obra esclava. Finalmente, se vio favorecido por el control privado de los bosques.

Frente a las modalidades de producción en las islas vecinas que lideraban la producción en el siglo XVIII, el surgimiento de la economía azucarera cubana representó un salto tecnológico, como primer paso hacia un aprovechamiento (semi)industrial de los recursos naturales. A mediados del siglo XIX, las más de 1.500 plantaciones estaban en pleno apogeo, producían más del 30% del azúcar comercializado en el mundo y son consideradas como las pioneras más avanzadas de la agricultura industrializada (Moreno Fragnals, 1978).

Pero el desarrollo agrícola en el Caribe tuvo altos costes: en términos laborales, fue pagado por los esclavizados africanos. Pero también tuvo un fuerte impacto medioambiental: el avance de las plantaciones originó la deforestación de la selva tropical. La famosa cita de Bartolomé de las Casas, según la cual, a la llegada de los españoles, la isla de Cuba estaba tan densamente cubierta de bosques que era posible recorrerla del extremo occidente hacia el oriente sin tener que salir de la sombra protectora de los árboles, ha influido a lo largo de los siglos en el imaginario del paisaje natural caribeño.

Alexander von Humboldt también afirmó a principios del siglo XIX que toda la isla había sido cubierta originalmente por un enorme bosque compuesto principalmente de pinos, así como de árboles silvestres de limones y naranjos. Desde entonces, generaciones de historiadores, biólogos y geógrafos han realizado diversos intentos para determinar la vegetación real al inicio del “Intercambio Colombino” y la relación entre las proporciones de bosque y sabana, llegando a la conclusión de que hacia 1500, el paisaje cubano estaba cubierto entre un 60% y un 95% por espesos bosques casi impenetrables (Funes, 2006).

Durante el siglo XIX, el ritmo de la deforestación se aceleró en todo el mundo. Como ha señalado Willams (2006), entre 1850 y 1920 se perdió a nivel global tanta selva virgen como en el periodo comprendido entre 1700 y 1850. El Caribe fue una de las regiones más afectadas por este proceso. Independientemente de la situación “original” de la vegetación al iniciarse la colonización europea, todos los datos del siglo XIX indican una pérdida masiva de masa forestal. Según estadísticas oficiales, entre 1846 y 1862, la extensión de los bosques silvestres en Cuba se redujo de unos 5,5 millones de hectáreas a solo 3.350.000. Otras cuentas eran menos dramáticas, pero también suponían una pérdida anual de bosques de 13.500 a 70.000 hectáreas (Funes 2009), principalmente para el desmonte de terrenos necesarios para la expansión de la frontera azucarera, pero también la producción de combustible para las instalaciones industriales de las plantaciones de azúcar, y, por último pero no menos importante, para el abastecimiento del ferrocarril que se introdujo por primera vez como medio de transporte en Cuba en 1835, mucho antes del establecimiento de la primera línea en la metrópoli (Zanetti y García, 1987).

En las sociedades de plantaciones, los bosques proporcionaban además la energía que requerían los ingenios azucareros para operar sus instalaciones fabriles. Especialmente a partir de la irrupción de la era de la mecanización, la leña se utilizaba para mover los molinos de vapor, los hornos de las calderas y la maquinaria destinada

a purgar el azúcar. La madera de árboles preciosos como la caoba y el ébano se utilizaba además como material de construcción. Se calcula que una plantación media consumía anualmente hasta una caballería (unas 13 hectáreas) de bosques silvestres para satisfacer sus necesidades energéticas. Por esta razón, el real decreto del 30 de agosto de 1815, que concedió a los terratenientes cubanos derechos de usufructo pleno y perpetuo sobre los bosques que formaban parte de sus dominios privados, tuvo una importancia tan trascendental para el progreso de la economía de plantación en Cuba y su transición energética. Anteriormente, no se permitía a los terratenientes disponer con libertad de los árboles de sus tierras, debido a las necesidades de la marina para la construcción de barcos.

El impacto de esta deforestación no pasó inadvertido para los contemporáneos y suscitó el temor de que la vegetación de Cuba corriera la misma suerte que la de las Antillas Menores o Santo Domingo, Haití. Entre los críticos del desmonte desenfrenado figuran los nombres de ilustres intelectuales cubanos del siglo XIX, miembros de la élite criolla, como el conde de Mopox y Jaruco, el conde Pozos Dulces, su hermano José Jacinto de Frías y Jacott, el científico Álvaro Reynoso o el aclamado economista y botánico español Ramón de la Sagra. Por un lado, señalaron las consecuencias negativas del monocultivo para la calidad del suelo. Durante siglos, el follaje fue la principal fuente nutritiva de los sembrados. Con la tala de los árboles, estos nutrientes desaparecieron, por lo que las zonas cultivadas pronto se resintieron en términos de rendimiento. Por ello, el ciclo de vida de una plantación se limitaba a solo 30 o 40 años. Por otra parte, los contemporáneos ya percibían los efectos climáticos inmediatos: especialmente la falta de precipitaciones se convirtió en un grave problema.



## **Las islas guaneras del Perú: sostener el aprovisionamiento de fertilizantes**

Una preocupación central de los hacendados cubanos de mediados del siglo XIX era la búsqueda de un abono adecuado para evitar, o al menos retardar, el agotamiento del suelo de sus cañaverales. José Cantero, uno de los más activos representantes de la sacarocracia, siempre empeñado en implementar mejoras de cualquier tipo para asegurar la competitividad de la producción azucarera cubana, discutió las ventajas y desventajas de algunos posibles métodos de fertilización en la colección “Los ingenios”, que comisionó publicar entre 1855 y 1857 (Santamaría y García, 2005). Entre los posibles insumos figuraba el abono orgánico de guano, que en esa época celebraba sus primeros éxitos mundiales.

La principal fuente de suministro de este abono eran las islas y cabos a lo largo de la costa peruana. Ya en época precolombina se utilizaban los excrementos de las aves marinas para fertilizar las tierras agrícolas. Con la llegada de los españoles y la catástrofe demográfica de la población nativa, la agricultura peruana cayó considerablemente. De hecho, hasta las primeras décadas del siglo XIX, las islas guaneras se descuidaron y los excrementos de las aves se acumularon, retirándose solo pequeñas cantidades. Alexander von Humboldt mencionaba esta práctica de fertilización de los suelos en sus relatos de viaje. A partir de ahí, fue reconocido como un remedio eficaz para mitigar los efectos del agotamiento de los suelos agrícolas debido a su sobreexplotación. En consecuencia, el interés por el aprovechamiento del guano creció rápidamente. A las costas peruanas empezaron a llegar veleros de todas partes y en la segunda mitad del siglo XX Perú se convirtió en una de los principales proveedores de fertilizantes de la agricultura mundial. El naturalista von Tschudi estimó las reservas de guano de Perú en esta época en más de 23.000.000 de toneladas. Durante el periodo de mayor bonanza, conocido en Perú como la “Saturnalia”, la acumulación de guano

financió grandes fortunas y pagó gran parte del coste de funcionamiento del gobierno peruano (Duffy, 1994).

Sin embargo, al tratarse de un recurso de lenta regeneración, los yacimientos no eran ilimitados. A finales del siglo XIX, los explotadores de guano estaban tocando fondo en la mayoría de las islas, y en 1911 toda la costa de Perú solo era capaz de producir 30.000 toneladas del fertilizante. A principios del siglo XX, con los depósitos de guano casi agotados y las poblaciones de aves reducidas, el gobierno peruano nacionalizó las islas y empezó a gestionarlas como un recurso sostenible, protegiendo a las aves, mejorando sus lugares de nidificación y permitiendo que se explotara solo las acumulaciones anuales de guano. Para gestionar el proceso se creó en 1909 una organización de conservación novedosa, la Compañía Administradora del Guano del Perú, que obtuvo el monopolio completo sobre las islas guaneras. En las próximas décadas se estableció un rígido control sobre todas las islas para proteger a la población de aves. Gracias a estas medidas, la producción anual de guano aumentó nuevamente y llegó a las 168.000 toneladas en 1938 (Cárdenas, 2022; Cushing, 2005).

La Compañía contrató además ornitólogos para supervisar el repoblamiento de las islas y el comportamiento de las aves. De esta manera, llegó William Vogt a Perú, ornitólogo estadounidense y precursor del movimiento ambientalista conservacionista, protagonista del aclamado libro de Charles C. Mann (2018). Vogt vivió durante varios años en las islas del guano para estudiar por qué las aves marinas abandonaban cíclicamente casi por completo las islas. Detectó que este proceso estaba relacionado con el fenómeno del Niño y la corriente de Humboldt que afectaba a las temperaturas marítimas y con esto los movimientos de las anchovetas, principal fuente nutritiva de los cormoranes. Pero también relacionó el fenómeno con la fase de abundancia que originó un sobrepoblamiento de las islas. Cuando el número de animales crecía en exceso, Vogt concluyó, tendían a destruir sus reservas de alimento y empezaban a competir por las zonas de cría. El resultado era un incremento de mortalidad directa o una reducción de la tasa de reproducción. En el caso de las

aves marinas en las zonas guaneras, Vogt comprobó un ciclo de siete años. En el momento de máximo demográfico, no quedaba suficiente espacio para albergar a toda la población. En consecuencia, los nidos y con ellos cientos de miles de huevos eran abandonados.

Después de concluir su estadía en Perú, Vogt viajó por toda América Latina como director de la Unión Panamericana. Sus experiencias y observaciones en cuanto a la relación entre el uso de los recursos naturales, los efectos del crecimiento demográfico y los impactos sobre el clima formaban el eje argumentativo central en su obra más conocida y controvertida *Road to Survival*, publicada en 1948. Su conclusión principal lo resumió de la siguiente manera:

La salud ecológica, para el mundo, requiere, sobre todo, dos cosas:

- (i) Que los recursos renovables se utilicen para producir tanta riqueza como sea posible sobre una base de rendimiento sostenido. Debemos utilizar bien estos recursos para mantener un nivel de vida lo más alto posible; y no debemos agotarlos, ya que no hay sustituto.
- (ii) Debemos ajustar nuestra demanda a la oferta, ya sea aceptando menos per cápita (bajando nuestro nivel de vida) o manteniendo menos gente. Dado que nuestra civilización no puede sobrevivir a una reducción drástica de los niveles de vida, no podemos eludir la necesidad de reducir la población (Vogt 1948, p. 265)

Categorías clave en el vocabulario introducido por Vogt eran la capacidad de carga o sustentación (*carrying capacity*) de un biotopo, lo que se puede traducir en terminología moderna en los límites planetarios (*planetary boundaries*), y la reivindicación de una base de rendimiento sostenido (*sustained-yield basis*), que el autor yuxtapone como alternativa a la forma extractiva de utilizar (y agotar, en consecuencia) los recursos (naturales).

## **El desierto de Atacama: agua, sol y sustentabilidad**

Geográficamente más al sur, respecto al Caribe y la industria guanera, tanto el desierto como la Puna de Atacama se encuentran en la latitud del trópico de Capricornio y cuentan con unas condiciones ambientales excepcionales: la alta radiación solar y el régimen de viento dotan a este lugar del continente y del planeta la factibilidad de producir una gran evaporación en corto tiempo (Knoche, 1916; 1919).

Esas condiciones llamaron la atención de investigadores y científicos desde inicios del siglo XX (Abbot, 1926), pero aquí destacaremos las formas de solución al problema del binomio agua y energía que se conjugan en Atacama (González Pizarro, 2017), bajo el régimen de los imaginarios de los desiertos (Davis, 2016). En este caso se trata de un desierto sudamericano cuyos suelos han sido apetecidos por distintos elementos, sales y minerales que se encuentran presentes en su superficie o en su subsuelo.

Vale aclarar que los procesos mineros metálicos y no metálicos, que allí se han venido desplegando desde el siglo XIX, requerían y requieren de importantes volúmenes de agua. Uno de los procedimientos utilizados era la obtención de aguas subterráneas mediante pozos, pero con la seria limitación de una salinidad que hacía de esta agua imbebible o causante de serias averías a las máquinas destiladoras que producían la desalación mediante evaporación acelerada.

Otras opciones técnicas para conseguir el suministro de agua necesaria a fines del siglo XIX eran el porteo (es decir, el transporte de agua mediante barcos cisterna desde escorrentías de agua dulce más al norte o más al sur del desierto de Atacama), la construcción de aducciones (o sea, tuberías de grandes longitudes que conducían aguas cordilleranas hasta los puntos de consumo) y, excepcionalmente, desalar el agua subterránea gracias a la radiación solar en el mismo desierto.

Los casos documentados de Las Salinas, Sierra Gorda y Oficina Domeyko, siendo esta última la única fotografiada, nos indican que entre 1872 y al menos 1908, hubo un uso industrial de la energía solar para la desalación del agua necesaria para el consumo humano, animal y, quizás, de la logística de las faenas productivas.

Si bien es cierto, durante todo el siglo XX y los inicios del XXI se generaron inventos y artefactos de diversa índole con capacidad de aprovechar la radiación solar, nos detenemos en la destilación de aguas subterráneas salinas porque el inventor de esta técnica, el norteamericano Chas Wilson, dejó testimonio en 1883 en el que claramente podemos distinguir un rasgo asociado a la sustentabilidad:

El Evaporador solar de Wilson. *Al editor del Scientific American*. En él, tuve el placer de leer una ajustada descripción de un aparato de mi invención y establecido en Las Salinas, Antofagasta, en la costa de Bolivia, para convertir agua salina en agua dulce mediante la acción de los rayos solares. Permítame declarar que dicho establecimiento, aunque ya no se encuentra en mi posesión, se encuentra aún en buen orden de funcionamiento y produce la misma cantidad y calidad de agua fresca que cuando fue puesto en funcionamiento al comienzo. Hasta ahora en sus once años de existencia le ahorró a la posteridad la no insignificante cantidad de más de dieciséis mil toneladas de carbón, que de otra manera hubiese consumido la antigua caldera que se mantenía en el lugar hasta que esta intervención fue exitosamente instalada.

Además, me tomo la libertad de preguntar, y estaría feliz de saber a través de las columnas del SCIENTIFIC AMERICAN, si alguna invención anterior de naturaleza similar ha sido registrada, o si el aparato mencionado anteriormente es el primero que ha hecho uso de los rayos solares para proveer lo esperado que de otra manera solo podría haber sido obtenido a través del uso de un combustible (Arellano, 2015).

Este testimonio nos habla, en una medida que debe ser calibrada en la complejidad de los procesos industriales, de una búsqueda de sustentabilidad coincidente con la “amada posteridad” que, en este

uso del lenguaje nos remite a la posteridad y el pensamiento consciente del porvenir y la postergación del presente en términos del uso de recursos y servicios ecosistémicos.

Una de las contribuciones que destaca Charles Wilson Scot, ingeniero inventor de la industria desaladora de Las Salinas es el ahorro a la posteridad de un uso del carbón que se hubiese utilizado en el mismo proceso de potabilización de agua. El proceso técnico demuestra que un proceso de ensamblaje de los elementos materiales utilizados y las condiciones ambientales del lugar disminuyeron el volumen de importación de otras fuentes de energía.

No obstante esta muestra efectiva de la utilización de la radiación solar para la desalación del agua, la opción por los hidrocarburos, la hidroelectricidad y/o el uso de algunos vegetales, como la yareta, para combustión, se fue asentando en el siglo XX y sumiendo a las técnicas de la energía solar en el olvido. Tal como señala David Edgerton (1998), encontramos dificultades en la relación entre la historia de las técnicas y la historia general.

## **Consideraciones finales**

Como se ha visto, los casos ejemplares ofrecen indicios de una concepción de la sustentabilidad que estaba tempranamente presente en diferentes puntos del continente, pero cuya circulación, en términos de historia de las ideas, devela nuevos desafíos para la investigación tecnoambiental en torno a los procesos de relación entre sociedad y naturaleza.

Una discusión acerca de la relación entre explotación de recursos y prácticas sustentables en América Latina se encuentra en proceso en términos de perspectiva histórica. Para sustanciarla, las perspectivas historiográficas debieran incorporar la conceptualización que aporta la economía ecológica, la economía institucional y de lo común, además de otras economías; esto es especialmente relevante

para generar opciones y alternativas a los relatos de la crematística, donde el valor del dinero es prácticamente el único argumento.

El estudio de las plantaciones azucareras del Caribe con sus afectaciones a los bosques, así como la exportación desde las Islas Guaneras del Perú de fertilizantes y la relación entre agua, sumado a las relaciones entre desierto y la energía solar en el Desierto de Atacama, aportan información compleja acerca de los modos de relación de lo humano y las entidades no humanas que participaron de procesos de transformación ecosistémica.

Los casos seleccionados, además de acceder a distintos puntos del Caribe y Sudamérica, constituyen una colección abreviada de distintos aspectos de fases productivas relacionadas con la idea técnica del monocultivo y los insumos requeridos para ello. Esta complementariedad, no necesariamente perceptible en una lectura segmentada, ayuda a elaborar una perspectiva geográfica y temporal de las escalas de intervención antrópica que se desplegó en cada uno de los tres casos.

Justamente, esa perspectiva de trayectoria en el tiempo se conecta con la reelaboración de una narrativa moderna que se autodesigna como innovadora en relación a las preocupaciones por la sustentabilidad. Al menos en el caso de la desalación solar, la motivación del inventor de la industria de Las Salinas que llama a considerar el *ahorro para la posteridad* que aportó la energía solar reemplazando al carbón, a través de una carta escrita en 1884, convoca a una revisión de las diferentes formas de enunciación de la sustentabilidad.

Por otro lado, la incursión de la idea del Antropoceno pone en tensión las conceptualizaciones tanto del desarrollo como de la sustentabilidad. Esto implica una línea de exploración de las formas de comprensión de las formas de extracción y las prácticas que se desplegaron en América Latina y El Caribe.

## Bibliografía

Abbot, Charles G. (1926). Measuring the sun's heat and forecasting the weather. *National geographic*, 49(1), 111-126.

Arellano, Nelson (2015). *La ingeniería y el descarte artefactual de la desalación solar de agua: las industrias de Las Salinas, Sierra Gorda y Oficina Domeyko (1872-1907)*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña.

Blühdorn, Ingolfur et al. (2020). *Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet*. Bielefeld: Transcript.

Caradonna, Jeremy L. (2014). *Sustainability. A History*. Oxford: University Press.

Cárdenas Alayza, Susana (2022). Más de un bicentenario entre el guano y el mar. En Augusto Castro y Marina I. Merino-Gómez (comps.). *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú* (pp. 81-96). Lima: INTE-PUCP.

Cushman, Gregory T. (2005). The Most Valuable Birds in the World. International Conservation Science and the Revival of Peru's Guano Industry, 1909-1965. *Environmental History*, 10(3), 477-509.

Davis, Diana. K. (2016). *The arid lands: history, power, knowledge*. Cambridge: MIT Press.

Duffy, David C. (1994). The Guano islands of Peru. The once and future management of a renewable resource. *Birdlife conversation Service*, 1, 68-76.

Edgerton, David (1998) De l'innovation aux usages. Dix thèses éclectiques sur l'histoire des techniques. *Annales HSS*, 4-5, 815-837.



Estenssoro, Fernando (2014). *Historia del debate ambiental en la política mundial, 1945-1992: la perspectiva latinoamericana*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

Funes Monzote, Reinaldo (2009). *From Rainforest to Cane Field in Cuba. An Environmental History since 1492*. Chicago: UCM Press.

Galeano, Eduardo (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Montevideo: Siglo XXI.

González Pizarro, José Antonio (2017). *La épica del salitre en el desierto de Atacama, 1880-1967. Trabajo, tecnologías, vida cotidiana, conflicto y cultura*. Antofagasta: Ediciones Universitarias de la Universidad Católica del Norte.

Grober, Ulrich (2013), *Die Entdeckung der Nachhaltigkeit – Kulturgeschichte eines Begriffs*. München: Antje Kunstmann Verlag.

Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.

Hesketh, Ian (2022). Disciplining the anthropocene. *History and Theory*, 61(3), 482-491.

Jacobs, Michael (1999). Sustainable development: a contested concept. En Andrew Dobson (ed.), *Fairness and Futurity: essays on environmental sustainability and social justice* (pp. 21-45), Oxford: Oxford Academic.

Jones, Geoffrey (2017). *Profits and sustainability: A history of green entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press.

Jones, Geoffrey (2018). *Varieties of green business: Industries, nations and time*. Edward Elgar Publishing.

Knoche, Walter (1916). Gran evaporación en corto tiempo. *Revista Chilena de Historia y Geografía*, 24, 43-46;

Knoche, Walter (1919). Estudio sobre la evaporación en Chile. *Revista chilena de historia y geografía*, 26, 398-441.

Leff, Enrique (2010). Pensamiento ambiental latinoamericano: patrimonio de un saber para la sustentabilidad. *Environmental Ethics*, 34, 97-112.

Mann, Charles C. (2018). *The Wizard and the Prophet*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.

Meadows, Donella H., et al. (1972). *The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.

Moreno Friginals, Manuel (1978): *El ingenio: complejo económico social cubano del azúcar*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

Sachs, Ignacy (1982). *Ecodesarrollo, desarrollo sin destrucción*. Ciudad de México: El Colegio de México, Programa sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

Santamaría García, Antonio, García Mora, Luis Miguel (Coord.) (2005): *Los ingenios: Colección de vistas de los principales ingenios de azúcar de la isla de Cuba*. Madrid: CSIC.

Thomas, J. A., Williams, M., & Zalasiewicz, J. (2020). *The anthropocene: A multidisciplinary approach*. Cambridge: John Wiley & Sons.

Vanhulst, Julien (2019). Pensar la sustentabilidad desde América Latina. Retrospectiva del discurso académico a partir de un análisis bibliométrico entre 1970 y 2012. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1), 41-71.

Verburgt, Lukas M. y Waal, Elske D. (2022). Introduction: Rethinking History of Science in the Anthropocene. *Isis*, 113(2), 366-376.

Vogt William (1942). An Ecological Depression on the Peruvian Coast. *Proceedings of the Eighth American Scientific Congress*. Washington DC: Department of State.

Vogt, William (1948). *The Road to Survival*. New York: William Sloan Associates.

Wallerstein, Immanuel (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI.

Watts, David (1992): *Las Indias Occidentales. Modalidades de desarrollo, cultura y cambio medioambiental desde 1492*. Madrid: Alianza Editorial.

Williams, Michael (2006). *Deforesting the Earth. From Prehistory to Global Crisis. An Abridgment*. Chicago: University of Chicago Press.

Zanetti Lecuona, Oscar y Alejandro García (1987). *Caminos para el azúcar*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

# Discusiones conceptuales sobre la crisis socio-ecológica

*Kristina Dietz*

## **Introducción: la crisis socio-ecológica**

En su libro *Crisis civilizatoria*, Edgardo Lander (2019) subraya que la humanidad global está actualmente enfrentando “una profunda crisis civilizatoria. La crisis terminal del patrón civilizatorio prometeico de la modernidad colonial” (p. 14). Lander argumenta que la crisis es multiforme y multidimensional y se caracteriza por una crisis profunda de la modernidad colonial; es decir, de sus modelos de pensamiento dominantes, sus principios de orden social, sus formas de división y organización del trabajo y sus relaciones sociales con la naturaleza. Ni los patrones hegemónicos de conocimiento, como la ciencia y su tecnología, ni los principios dominantes de orden social y de producción, como el colonialismo, el capitalismo, las relaciones patriarcales, clasistas y racistas, ni el modo dominante del relacionamiento con la naturaleza, el antropocentrismo, ofrecen respuestas incluyentes y convincentes a las crisis del presente: la crisis del clima, la crisis social expresada en una creciente desigualdad social y concentración de la riqueza intra e intersocietal y la crisis de la democracia liberal, entre otras. En vez de dar respuestas y ofrecer salidas a esa crisis múltiple, Lander argumenta que los patrones y

principios dominantes del proyecto de la modernidad colonial contribuyen a profundizarla.

Una característica principal de la crisis múltiple es la acelerada destrucción de las condiciones de la reproducción de la vida en todos sus ámbitos. El cambio climático y el extractivismo son un ejemplo de ello. Con los impactos del cambio climático, por ejemplo los cambios en los niveles de precipitaciones, la subida del nivel del mar, el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos o el deshielo de los glaciares, las condiciones de vida y de su reproducción están cambiando drásticamente. Con un calentamiento global previsto de 1,5 °C para mediados del siglo XXI, estos cambios se agudizarán aún más. Incluso hoy, con un aumento de temperatura menor, los medios de vida tanto de poblaciones rurales y urbanas como de seres no-humanos ya no están garantizados. En este contexto, hay que destacar que los efectos del cambio climático no se manifiestan de una manera neutral en términos sociales, sino mediados por relaciones sociales de poder (género, clase, raza) y sobre una naturaleza ya socialmente construida. No hay igualdad ante las consecuencias del cambio climático y tampoco ante las posibilidades de adaptación. De la misma forma, la responsabilidad de la crisis no se distribuye por igual a nivel mundial (Chancel, 2022; OXFAM, 2020).

Más allá de los efectos del cambio climático, la profundización del extractivismo en América Latina desde finales del siglo XX ha contribuido a una mayor destrucción de bienes naturales de subsistencia y comunes, por ejemplo, agua, bosques, tierras y territorios colectivos. En muchas regiones del continente esto ha generado despojos y desplazamientos, conflictos y la destrucción de la base de vida de muchas personas (Svampa, 2019). Y mientras ocurre una acelerada destrucción de las bases ecológicas de la reproducción de la vida, las desigualdades sociales no dejan de aumentar. Informes recientes sobre la evolución de la desigualdad en América Latina durante y después de la pandemia del COVID-19 muestran una creciente desigualdad social (CEPAL, 2021).

Esas y otras manifestaciones de la crisis civilizatoria no pueden entenderse por separado unas de otras: son mutuamente dependientes y se refuerzan entre sí. En este contexto, la crisis civilizatoria puede entenderse también como una profunda policrisis socio-ecológica del capitalismo. En este sentido, el tema de este capítulo es cómo se relacionan entre sí las diferentes dimensiones, sobre todo sociales y ecológicas, de dicha crisis y cómo podemos explicar teóricamente esas interconexiones. Para ello, en la siguiente sección se discuten los fundamentos ontológicos y epistemológicos de una comprensión socio-ecológica de la crisis. A continuación, haciendo referencia al campo de investigación de la ecología política, muestro cómo puede abordarse analíticamente la crisis socio-ecológica. Por último, resumo las principales conclusiones y retos para el análisis y la superación de esta crisis.

### **La crisis socio-ecológica: hacia una conceptualización dialéctica**

No existe una definición común de las crisis socio-ecológica, así como tampoco existe un consenso sobre la forma en que las relaciones entre sociedad y naturaleza que subyacen a esta crisis pueden ser conceptualizadas. En este sentido, una revisión de trabajos pasados, y otros más actuales, aportan aspectos teóricos y metodológicos relevantes para comprender mejor la relación entre naturaleza y sociedad. En primer lugar, lo que revela esta revisión es lo que la geógrafa Margaret Fitzsimmons (1989, p. 106) denominó un silencio peculiar sobre la cuestión de la naturaleza a lo largo de la numerosa literatura de las ciencias sociales sobre crisis y transformaciones sociales. Esta “omisión naturaleza/ambiente”, sobre todo en el campo de la sociología, se remonta a lo que Bruno Latour (1995) llamó “*epistemic enthybridisation*”: una separación categórica en el pensamiento moderno, desde los tiempos de la Ilustración, de esferas ontológicas

fundamentalmente diferentes: humano/no-humano, social/natural, cultura/naturaleza.

Dicha “ruptura ontológica” (Fitzsimmons, 1989) marcó históricamente la división de las disciplinas científicas modernas. Por una parte, las ciencias naturales quedaron encargadas de la racionalización de la naturaleza a través de la formulación detallada de principios y leyes naturales, y, por la otra, las ciencias sociales, dedicadas a la explicación de lo social a través de categorías y conceptos sociales. La separación entre fenómenos naturales y sociales/culturales, excluyentes entre sí, conllevó no solo a una comprensión moderna de la sociedad basada en una distinción de la naturaleza, sino, además, a una negación de las dependencias materiales que mantiene la sociedad. De esta manera, el progreso, la modernidad y el bienestar social, se equipararon a la emancipación social en cuanto a la naturaleza, a través, precisamente, de una dominación, simplificación, subordinación, dominio y control (Parsons, 1975; Plumwood, 1993; 2006).

Este razonamiento dualístico dominante, presente en el pensamiento occidental, ha entorpecido por mucho tiempo el abordaje teórico y metodológico que, particularmente, las ciencias sociales (sociología, antropología, ciencia política) pudieran hacer sobre el fenómeno de crisis en su dimensión socio-ecológica (Beck, 2008). A partir de esta realidad, argumento que solamente superando esta dicotomía entre sociedad-naturaleza y/o cultura-naturaleza seremos capaces de ampliar nuestra comprensión sobre la forma en que la naturaleza interactúa con la (re)producción social y las relaciones sociales, evitando, a su vez, el peligro de caer en una “trampa determinística o de naturaleza”. Dicha trampa consiste, evidentemente, en presuponer que la naturaleza predetermina la cultura, así como también las relaciones y los procesos sociales.

Un punto de partida ontológico para una conceptualización que no sea dicotómica consiste en una comprensión dialéctica de la interacción entre lo material (la naturaleza) y el mundo social. Con base en Marx y la teoría crítica en la tradición de la Escuela de Frankfurt,

los proponentes de una perspectiva dialéctica resaltan que la sociedad y la naturaleza están “constitutivamente interconectadas” (*vermittelt*) (Görg, 2011). Naturaleza no existe sin sociedad, sociedad no existe sin naturaleza. El materialismo histórico está fundamentado sobre el principio ontológico marxista, el cual plantea que las personas necesitan transformar (metabolizar) a la naturaleza para satisfacer sus necesidades existenciales (Marx, 2007 [1867]). Es decir, para poder vivir, los seres humanos transforman el mundo que habitan, lo cual se lleva a cabo en la interacción con otros bajo “relaciones sociales de producción” concretas, como, por ejemplo, colonialismo, feudalismo y capitalismo, entre otras. Así lo señala Eric Swyngedouw (2004):

para vivir, los seres humanos transforman el mundo que habitan, y esto se lleva a cabo en la interacción con otros; bajo “relaciones sociales de producción” concretas. (...) Ambos, naturaleza y seres humanos, material y culturalmente, son profundamente, sociales e históricos, desde el comienzo (p. 130).

A través de la transformación de la naturaleza, ambos, seres humanos y naturaleza, son modificados. La sociedad, el desarrollo societal y las posiciones subjetivas están en gran medida entrelazados, sobre todo por medio de la forma en que la naturaleza es y ha sido apropiada, gestionada y representada. En consecuencia, la historia humana no es independiente, sino que más bien se encuentra mediada por la naturaleza. A su vez, la naturaleza es construida socialmente de dos maneras diferentes que se hallan estrechamente vinculadas: por un lado, la naturaleza es materialmente producida por medio de prácticas cotidianas, económicas y técnicas; por el otro lado, la naturaleza también se construye, simbólica y discursivamente, por medio de interpretaciones culturales –incluyendo la ciencia–, significados e ideas (Görg, 2011).

Así, la naturaleza “llega a ser un proceso sociofísico infundado con poder político y significado cultural” (Swyngedouw, 2004, p. 130), de modo que deviene naturaleza social. Sin embargo, tomar a



la naturaleza social como punto de partida no significa que la misma sea social en todo su recorrido. Siguiendo a los teóricos críticos de la “vieja” Escuela de Frankfurt, parto de la premisa de que la materialidad de la naturaleza, como tal, es una materialidad socialmente producida. A su vez, la naturaleza es socialmente productiva y producida, lo cual significa que, en realidad, estructura la acción social en alguna medida debido a su materialidad específica. Pero los materiales y los procesos biofísicos nos son infinitamente moldeables, la naturaleza no puede ser apropiada por la sociedad arbitrariamente. En la medida en que la sociedad ignora las propiedades específicas de la materialidad de la naturaleza, por los empeños de dominación y sobre-explotación, en esa misma medida, sus limitaciones serán recordadas por medio de las crisis ecológicas como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, la sobreexplotación de los océanos, etc. (Castree, 2000).

Desde una perspectiva dialéctica de las relaciones sociedad-naturaleza, las relaciones sociales de poder y dominación (por ejemplo, de clase, género, raza y etnicidad) son constitutivas de las crisis ambientales y viceversa: la forma en que la naturaleza es apropiada, transformada y representada es constitutiva de la (re)producción de las relaciones sociales de poder y dominación. Partiendo de dicha fundamentación ontológica y de las ideas presentadas, las interdependencias entre la naturaleza y las crisis sociales expresadas, por ejemplo, en desigualdades sociales extremas pueden ser conceptualizadas, al menos, en tres diferentes, pero interconectadas formas.

En primer lugar, las desigualdades sociales, entendidas como asimetrías entre distintas posiciones que grupos o individuos ocupan en contextos donde tanto el acceso a bienes básicos (ingreso, salud, entre otros) como a los recursos de poder (derechos políticos, participación, voz, etc.) se caracterizan por ser jerárquicamente estructurados (Kreckel, 2004), son parte integrante del fenómeno múltiple de las crisis ambientales. Esto es evidente en relación al tema del cambio climático y las desigualdades globales. Según OXFAM (2020), el 10% más rico (630 millones de personas) fue responsable de más de

la mitad (52%) de las emisiones de CO<sub>2</sub> entre 1990 y 2015. Solo el 1% más rico fue responsable del 15% de las emisiones, mientras que la mitad más pobre de la humanidad fue responsable únicamente del 7% de todas las emisiones. Para limitar el calentamiento global a 1,5 grados y evitar una catástrofe climática incontrolada, la humanidad solo puede expulsar a la atmósfera una cantidad limitada de CO<sub>2</sub>: el llamado presupuesto de emisiones. Del total del presupuesto global de emisiones aún disponible después de 1990, el 10% más rico consumió un tercio, mientras que la mitad más pobre de la población mundial solo consumió el 4% (Chancel, 2022). Dichas emisiones, por cierto, derivan de una interdependencia históricamente arraigada de consumo de combustibles fósiles y desarrollo capitalista.

Otro ámbito en el que podemos observar una conexión entre las desigualdades y la crisis ecológica es el del consumo de materias primas. A nivel global, no todas las naciones son igualmente responsables de un alto consumo de recursos; algunas naciones utilizan sustancialmente más recursos per cápita que otras. El antropólogo e investigador del desarrollo, Jason Hickel, ha investigado esta conexión. Hickel et al. (2022) muestran que entre 1970 y 2017 se extrajeron y utilizaron 2,5 billones de toneladas de materiales en todo el mundo y que los países del Norte global utilizaron la gran mayoría de las materias primas. Entre ellos, los Estados Unidos son el mayor contribuyente al uso excesivo de recursos, seguidos por la Unión Europea, el Reino Unido y China. En síntesis,

los países ricos, que solo representan el 16% de la población mundial, son responsables del 74% del uso de los recursos y, por lo tanto, son los principales impulsores de la degradación ecológica mundial, lo que representa un proceso de, colonización ecológica (p. 346).

Además, la mayor parte de la presión ecológica derivada del exceso de consumo en los países ricos se traslada o externaliza a los países más pobres (Brand y Wissen, 2021). Otro ejemplo de vital importancia sobre la desigualdad social, necesario para la comprensión de la

crisis ecológica, tiene que ver con las asimetrías de conocimiento-poder (Briones, 2013; 2019).

En segundo lugar, la naturaleza, a través de la forma en que sea socialmente producida, entendida, apropiada, representada y transformada, constituye una variable explicativa para la producción y reproducción de las desigualdades sociales en todas las dimensiones contempladas por Göran Therborn (2011). Estas dimensiones son: desigualdades vitales (oportunidades de vida desiguales construidas socialmente), desigualdades existenciales (asignaciones desiguales de autonomía y reconocimiento, negación de una igualdad existencial) y desigualdades de recursos (distribución desigual de recursos para la acción). Así, los mecanismos por medio de los cuales la desigualdad es producida y reproducida en aquellos contextos de transformación de la naturaleza y cambio ambiental se asemejan a los otros contextos: exclusión, jerarquización, concentración, despojo, privatización, alejamiento o explotación.

En tercer lugar, los efectos negativos de la crisis ecológica producidos socialmente influyen, a su vez, sobre estructuras previamente existentes de dominación, de forma que las refuerzan. Aquellos que ya se encuentran marginados de diferentes maneras (espacial, económica, social y políticamente) son relativamente más vulnerables a los impactos del cambio climático, la contaminación del aire o del agua, problemas de salud o, incluso, la misma degradación del suelo. Más allá de esto, las propiedades materiales físico-químicas de la naturaleza (agua, composición del suelo, valor nutritivo) pueden desde ya, ciertamente, llegar a ser funcionales en procesos de apropiación, control y representación, lo cual, en consecuencia, podría alterar las desigualdades sociales en sus múltiples dimensiones.

Todo esto nos muestra que no hay una crisis social o una crisis ecológica independiente. Lo que está en crisis son las relaciones sociedad-naturaleza, definidas por relaciones clasistas, patriarcales, racistas y coloniales. En un orden global económico y social capitalista y orientado al crecimiento, el bienestar se basa en la apropiación infinita de la naturaleza y el trabajo. Las condiciones de reproducción

de la naturaleza, así como de la dependencia del trabajo mal pagado o no pagado son ignoradas. Esta abstracción e ignorancia conduce a la destrucción ecológica, por un lado, y a la creciente desigualdad o empobrecimiento, por otro. Nancy Fraser (2023) argumenta que el capitalismo es caníbal, pues destruye sus propias condiciones de fondo. En las grandes crisis se acumulan los efectos de la explotación de lo que el propio capitalismo necesita para funcionar. La compleja crisis ecológica, expresada en la crisis del clima, de la biodiversidad, la extinción de especies, la contaminación de los océanos etc., no puede resolverse con tecnología, eficiencia, gestión, etc. Requiere una transformación estructural de la sociedad y de sus relaciones con la naturaleza.

### **Analizar la crisis socio-ecológica: aproximaciones desde la ecología política**

A continuación, se abordará la ecología política como campo de estudio prometedor para el análisis de la crisis socio-ecológica. La ecología política es un campo de investigación que pretende tanto explicar las relaciones de poder inherentes a la crisis ecológica como transformarlas. De ahí que los ecologistas políticos se posicionen en contra de la deshistorización tanto de la sociedad como de la naturaleza. La ecología política se ha definido de varias maneras: como una combinación de las “preocupaciones de la ecología y una economía política ampliamente definida” (Blaikie y Brookfield, 1987, p. 17), como un campo de estudio que “trata de comprender las complejas relaciones entre la naturaleza y la sociedad a través de un cuidadoso análisis de (...) las formas de acceso y control sobre los recursos” (Watts, 2000, p. 257), como “el estudio de las relaciones de poder y el conflicto político en torno a la distribución ecológica y las luchas sociales por la apropiación de la naturaleza” (Leff, 2015, p. 33), y como un enfoque que “aborda el complejo contexto en el que el género interactúa con la clase, la raza, la cultura y la identidad nacional para

dar forma a nuestra experiencia e interés por “el medio ambiente” (Rocheleau, Thomas-Slayter y Wangari, 1996, p. 5).

Estas definiciones demuestran que la ecología política es muchas cosas a la vez: un campo de estudio, un compromiso político normativo, una crítica a las explicaciones positivistas y apolíticas de la degradación ambiental, una perspectiva feminista de la relación entre poder, naturaleza y género, y un conjunto de herramientas conceptuales y analíticas para estudiar las relaciones de poder inherentes a la definición, el conocimiento, la apropiación, la representación, la alteración y la gestión de la naturaleza. En cualquier caso, no es una teoría exhaustiva. Puede entenderse mejor como un campo de estudio interdisciplinar y transregional, nutrido por diversas teorías críticas, movimientos sociales y debates regionales, como por ejemplo los debates acerca de una ecología política latinoamericana (Alimonda, Toro Pérez y Martín, 2017a; 2017b).

Como campo de estudio, la ecología política surgió en la década del setenta en respuesta a las explicaciones apolíticas de la creciente degradación ecológica en el Sur global. Problemas como la erosión del suelo, la deforestación, la contaminación del agua y la escasez de recursos en general se conceptualizaban predominantemente en términos neomalthusianos y positivistas como resultado de la pobreza y la superpoblación. Estos enfoques se referían a la tendencia humana general a sobreexplotar los recursos comunes y las tierras que no están protegidas por derechos de propiedad privada o regulaciones estatales. En estas explicaciones se ocultan las relaciones y jerarquías sociales de poder (clase, género, raza, casta y etnia, relaciones desiguales Norte-Sur y jerarquías epistemológicas) como factores que influyen en la degradación medioambiental. Por el contrario, e influidos por el pensamiento marxista de la economía política agraria, así como por los enfoques de la dependencia y del sistema mundial dentro de la teoría del desarrollo, los estudiosos de la ecología política abordaron los problemas de la degradación, la deforestación y la hambruna ante todo en términos económico políticos, como

fundamentados en las relaciones sociales de producción y distribución capitalistas y en la división internacional del trabajo.

A pesar de la variedad de temas y la diversidad teórica, los ecologistas políticos comparten, no obstante, bases y premisas comunes. Esto incluye, en primer lugar, una comprensión no dualista de las relaciones naturaleza-sociedad basada en una crítica feminista de la división naturaleza-cultura en la ciencia moderna, así como el principio ontológico de Marx de que los seres humanos necesitan transformar (metabolizar) la naturaleza para satisfacer sus necesidades existenciales.

Un segundo punto en común es un compromiso con la teoría crítica, que pretende desnaturalizar las relaciones sociales de poder resaltando su carácter histórico, antropogénico y dinámico y, por tanto, la posibilidad de cambio social. En este sentido, la ecología política pretende desnaturalizar las relaciones imperantes entre la sociedad y la naturaleza mostrando cómo se producen histórica y socialmente, y que pueden y deben transformarse. Así, los ecólogos políticos insisten en el “carácter intrínsecamente político de los problemas ambientales” (Wissen, 2015, p. 17). Estudiar la crisis socio-ecológica y las relaciones sociedad-naturaleza como “politizados” (Bryant y Bailey, 1997) significa cuestionar cómo se producen políticamente los cambios ambientales, cómo el acceso a los recursos naturales, su control y su uso se ven influidos por las relaciones sociales de poder, y cómo los impactos de la degradación ambiental se distribuyen de forma desigual en la sociedad.

Estos compromisos teóricos permiten llegar a un consenso sobre los enfoques metodológicos. La investigación en la ecología política se basa principalmente en diseños de investigación cualitativos. Los análisis empíricos están en su mayoría contextualizados históricamente, y la investigación es cada vez más multiescalar en su perspectiva y orientada a la acción, ya que se basa principalmente en las luchas, los derechos, las reivindicaciones, los intereses, las percepciones, las subjetividades y las prácticas sociales cotidianas de los

grupos sociales marginados (los pobres de las zonas rurales, los campesinos, los movimientos indígenas y otros).

Dentro del campo de la ecología política, las tradiciones de investigación más destacadas desde la década del setenta han sido los enfoques marxista, feminista, postestructuralista, gramsciano y postcolonial de la ecología política. Estas tradiciones, que comparten las bases comunes esbozadas en la sección anterior, destacan la importancia de las relaciones de producción, las divisiones del trabajo y las estructuras sociales, así como los significados y las representaciones de las construcciones de identidad y las jerarquías epistemológicas.

### ***Enfoques marxistas de la ecología política***

La ecología política marxista se dedica a la conexión entre las crisis ecológicas y el capitalismo. Los representantes de la ecología política marxista, teniendo en cuenta las relaciones de clase, género y raza, se preguntan por las causas estructurales de la apropiación y el control capitalista de la naturaleza y la destrucción ecológica resultante, la distribución desigual de las consecuencias de esta destrucción y la forma en que se aborda políticamente. Además, el interés de la investigación se dirige hacia la conexión entre poder, dominación y relaciones sociales con la naturaleza. Por un lado, esto significa preguntarse cómo se forman, aseguran o cambian las relaciones sociales de poder y dominación a través de la forma en que se apropia la naturaleza y se controla el acceso a ella. Por otro lado, significa preguntarse cómo determinadas relaciones de poder y dominación, como las relaciones de clase o de género, se inscriben en la naturaleza y determinan así las relaciones sociales con la naturaleza, las crisis ecológicas y la vulnerabilidad.

Conceptos analítico-teóricos importantes y estrechamente relacionados de la ecología política marxista son el poder y la clase. El papel central que desempeña el antagonismo de clase en la obra de Marx y Engels explica también la importancia de la clase como

categoría de análisis en la ecología política marxista. Su preocupación es mostrar cómo la dominación de la naturaleza y la crisis ecológica resultan precisamente de la contradicción de clase. Andreas Malm (2016), por ejemplo, explica la imposición de la energía de vapor generada por la quema de carbón con la dinámica de las luchas de clases en la Inglaterra industrializadora de principios del siglo XIX, más precisamente con el disciplinamiento de una fuerza de trabajo en resistencia por parte del capital. Si la quema de carbón –y, por tanto, una forma de dominación de la naturaleza que hoy amenaza con convertirse en una crisis global que ya no se puede controlar– fue una baza del bando del capital en la lucha de clases, esto no se aplica necesariamente a su extracción. Como ha demostrado Timothy Mitchell (2011), la dependencia de la sociedad de una fuente de energía extraída de grandes yacimientos centrales y distribuida a través de sistemas de infraestructuras basados en el ferrocarril aumentó el poder de los asalariados. A través de huelgas en la minería y el transporte, una mano de obra bien organizada fue capaz de privar a la sociedad de los servicios necesarios para la reproducción. Y esto, argumenta Mitchell, lo utilizaron para hacer campaña con éxito por la ampliación de sus derechos sociales y políticos.

Una ecología política sensible a las cuestiones de clase que ilumine tales conexiones puede contribuir en gran medida a comprender la persistencia de patrones de producción y consumo ecológicamente destructivos en una crisis climática creciente, ya que hace que estos patrones sean comprensibles como resultado de luchas anteriores y, por tanto, en toda su ambivalencia socio-ecológica. El “modo de vida imperial” (Brand y Wissen, 2021), del que las clases dominantes son las principales responsables, pero en el que los subalternos participan hasta cierto punto, es al mismo tiempo una necesidad y una promesa, una compulsión y una oportunidad para la participación social.



### ***Ecología política feminista***

La ecología política feminista pretende salvar tanto la brecha de género inicial en los análisis de economía política como las codificaciones binarias de género que vinculan la naturaleza y las emociones a la feminidad, y la cultura y la razón a la masculinidad. Bina Agarwal (1992) hizo hincapié en la necesidad de considerar las relaciones sociedad-naturaleza a través de las lentes del género y la clase. Sostiene que las mujeres pobres de las zonas rurales del Sur global suelen estar más expuestas a los cambios y peligros medioambientales, no por el hecho de ser mujeres, sino por las divisiones del trabajo y los roles medioambientales de género producidos socialmente (a escala internacional). Los recientes enfoques postestructuralistas de la teoría feminista han inspirado nuevas reflexiones sobre la ecología política feminista. Más allá de las relaciones de clase y género, las académicas hacen hincapié en la interseccionalidad. Exploran cómo el género y las subjetividades de género se constituyen junto con otras identidades y marcadores de diferencia (clase, casta, raza, etnia) a través de la interacción material y la comprensión simbólica de la naturaleza, así como los cambios y el conocimiento del medio ambiente (Elmhirst, 2015).

### ***Ecología política postestructuralista***

En la década del noventa, el marco “macroestructural” de la ecología política marxiana fue impugnado señalando dos omisiones: la micropolítica de las luchas campesinas por el acceso a los recursos productivos y las impugnaciones simbólicas que constituyen estas luchas. Esta crítica subyace a una ecología política postestructuralista. El análisis se centra en la micro-dinámica de la transformación socio-natural: resistencias cotidianas y luchas sociales, construcciones de sujetos, articulaciones culturales y discursivas, prácticas y significados simbólicos. El supuesto principal es que una apreciación de los procesos cotidianos que conforman la vida de las personas

en relación con la naturaleza requiere un análisis del discurso, ya que las cuestiones de la naturaleza y la realidad vivida son inseparables de las formas en que se representan la naturaleza y la realidad (Escobar, 1996).

Un punto de entrada analítico fundamental es el reconocimiento de las diferentes nociones, visiones culturales y formas situadas de conocimiento sobre el mundo material. No existe un concepto singular, único o universal de naturaleza, sino múltiples naturalezas. Los conceptos, las visiones y las nociones de naturaleza no son estáticos, sino el resultado de situaciones históricas y experiencias culturales. Coexisten, se solapan y se cuestionan constantemente, sobre todo en tiempos de crisis ecológica.

Basándose en el análisis del discurso, las relaciones entre conocimiento y poder ocupan un lugar central en los planteamientos postestructuralistas de la ecología política. Los estudiosos de este punto de vista epistemológico se preguntan cómo se construye socialmente la naturaleza y cómo determinadas ideas y conocimientos sobre la naturaleza, la ecología, la sociedad y la economía política configuran y han configurado las formas en que las personas perciben y utilizan la naturaleza, así como la forma en que esta percepción configura y ha configurado los sujetos y las posiciones de poder. Para analizar estas interrelaciones, los estudiosos han introducido el concepto de “ambientalidad”, que se utiliza para examinar cómo el poder en los sistemas de gestión ambiental se vuelve productivo; es decir, cómo se normalizan ciertos sistemas de conocimiento o se suscitan ciertas posiciones de sujeto que funcionan a los fines de una autoridad gobernante (Ulloa, 2010).

### ***La ecología política gramsciana***

Desde la década del dos mil, ha surgido una perspectiva gramsciana dentro de la ecología política. Destacando tanto las dimensiones culturales como estructurales del poder, los estudiosos utilizan los conceptos de Gramsci de “hegemonía” y “filosofía de la praxis” para

investigar la aplicación tanto de la política medioambiental como de las luchas por la naturaleza en lo que respecta a las relaciones de poder y dominación. La hegemonía es una forma de dominación estable caracterizada por una combinación de fuerza y consentimiento. Un grupo o clase social es hegemónico cuando logra el consentimiento de los miembros de otras clases sociales (Gramsci, 1992). Con la noción de “filosofía de la praxis”, Gramsci vincula estructura y agencia. Por un lado, subraya que las relaciones sociales se basan en última instancia en las relaciones de producción capitalistas. Por otro lado, desarrolla una concepción del cambio social no determinista y centrada en el actor. Utilizar el concepto de hegemonía de Gramsci dentro de la ecología política significa estudiar cómo se generalizan y obtienen consentimiento determinadas nociones de la naturaleza o explicaciones de las crisis ecológicas; es decir, cómo se convierten en “sentido común”, cómo se institucionalizan y qué otras explicaciones y actores sociales quedan así marginados. Así, los estudiosos se remiten a Gramsci para estudiar el papel del medio ambiente en el ejercicio y la consolidación de la hegemonía de la clase dominante o para comprender las movilizaciones subalternas y sus efectos en las relaciones de poder existentes (Ekers, Loftu y Mann, 2009).

### ***Ecología política poscolonial***

La ecología política poscolonial amplía los estudios poscoloniales y sobre la subalternidad al centrarse en las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Se aleja de las crisis de la modernidad, articuladas en la promesa fallida de proporcionar mundos sostenibles para todos y el concepto de colonialidad global. Este último conceptualiza los lugares, los cuerpos, los sujetos y las naturalezas como intrincadamente enredados en procesos históricos de acumulación que crean jerarquías sociales, marginación, subordinación y destrucción, pero que a la vez generan resistencia y prácticas alternativas. La noción de “colonialidad de la naturaleza” (Alimonda, 2011) se refiere, por ejemplo, a la continuidad de las relaciones de poder coloniales que

han configurado y configuran las relaciones sociedad-naturaleza hasta nuestros días. La noción remite al concepto de “colonialidad del poder” (Quijano, 2000), que entiende la colonialidad como un patrón de poder organizado en torno a la idea de raza. La ecología política poscolonial amplía este concepto centrándose en los modelos de poder organizados en torno a la naturaleza. Alimonda (2011) sugiere estudiar la reciente expansión de la minería a gran escala como una continuidad de una naturaleza colonizada, donde la naturaleza es conceptualizada como un cuasi-sujeto inferior que necesita ser controlado, dominado y, en última instancia, explotado. La ecología política poscolonial pretende dar voz a los sujetos marginados y a la naturaleza, y descolonizar la producción de conocimiento; es decir, cuestionar la centralidad del conocimiento occidental, también dentro de la ecología política.

## **Conclusiones**

Recientemente, estudiosos críticos han subrayado que, para comprender mejor la crisis socio-ecológica y entender por qué es difícil llevar a cabo transformaciones sustanciales hacia la sostenibilidad, uno de los principales retos de la investigación futura es abordar desde una perspectiva global las condiciones políticas, epistemológicas, infraestructurales, socio-psicológicas y estructurales que producen la crisis en primer lugar. A este empeño, la ecología política puede aportar mucho.

Desde una perspectiva de la ecología política marxista, pueden examinarse fructíferamente las relaciones transnacionales entre los cambios en la producción global y la degradación ambiental. La ecología política feminista, en particular, proporciona herramientas para estudiar cómo las relaciones sociales están moldeadas no solo por las fuerzas político-económicas, sino también por las formas dominantes de saber y hacer que están impregnadas por las relaciones sociales de poder en sus expresiones de intersección: clase, casta,

género, etnia y raza (Schild, 2019; Ulloa, 2021). Examinar el proceso de normalización de ciertas formas de conocimiento de la naturaleza y la crisis ambiental desde una perspectiva postestructuralista es útil, en primer lugar, para comprender cómo se constituyen nuevas subjetividades en relación con el medio ambiente. En segundo lugar, revela cómo las poderosas nociones de naturaleza se hacen políticamente efectivas más allá de las fronteras nacionales, a través del modo en que el conocimiento y las prácticas locales en los entornos rurales y urbanos se reinterpretan, marginan y/o transforman en nombre del medio ambiente.

La producción de conocimientos basada en racionalidades y epistemologías socioambientales modernas también se cuestiona desde una perspectiva de ecología política poscolonial que exige la descolonización de esos conocimientos. Descolonizar el conocimiento ambiental significa indagar cómo se han introducido las ideas occidentales y eurocéntricas de producción y apropiación de la naturaleza en las sociedades no occidentales, cómo se han institucionalizado las racionalidades científicas, tecnológicas y económicas modernas, y con qué efectos culturales, sociales y ecológicos. Descolonizar no es por tanto un fin en sí mismo, sino una condición para una emancipación político-cultural y para construir caminos alternativos hacia la sostenibilidad.

Las contradicciones socio-ecológicas cada vez más evidentes del capitalismo global exigen una perspectiva analítica que sitúe los fenómenos de la crisis en su contexto social e histórico. Al hacerlo, se beneficia de las categorías y herramientas analíticas de la ecología política. Su aporte específico al debate sobre la crisis socio-ecológica reside en que no se limita a desnaturalizar la sociedad, sino también las relaciones sociales de la naturaleza. Sin esta ampliación del análisis, la crisis socio-ecológica en su complejidad no puede entenderse ni superarse.

## Bibliografía

Agarwal, Bina (1992). The gender and environment debate: lessons from India. *Feminist Studies*, 18, 119-158.

Alimonda, Héctor (coord.) (2011). *La Naturaleza Colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Alimonda, Héctor, Toro Pérez, Catalina, y Martín, Facundo (coord.) (2017a). *Ecología Política Latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. Volumen 1*. Buenos Aires: CLACSO.

Alimonda, Héctor, Toro Pérez, Catalina, y Martín, Facundo (coord.) (2017b). *Ecología Política Latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. Volumen 2*. Buenos Aires: CLACSO.

Beck, Stefan (2008). Natur-Kultur. Überlegungen zu einer relationalen Anthropologie. *Zeitschrift für Volkskunde*, 104, 161-199.

Blaikie, Piers y Brookfield, Harold (1987). *Land Degradation and Society*. London: Methuen.

Brand, Ulrich y Wissen, Markus (2021). *Modo de vida imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo*. Buenos Aires: Tinta limon.

Briones, Claudia (2013). *Conocimientos sociales, conocimientos académicos. Asimetrías, colaboraciones, autonomías*. Working Paper No. 39. Berlin.

Briones, Claudia (2019). *Conflictividades interculturales. Demandas indígenas como crisis fructíferas*. Bielefeld: Universidad de Guadalajara, CALAS.

Bryant, Raymond L. y Bailey, Sinéad (1997). *Third World Political Ecology*. London, New York: Routledge.

Castree, Noel (2000). Marxism and the Production of Nature. *Capital and Class*, 24(3), 5-36.

CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chancel, Lucas (2022). Global carbon inequality over 1990–2019. *Nature Sustainability*, 5(11), 931-938. doi:10.1038/s41893-022-00955-z

Dianne Rocheleau, Barbara Thomas-Slayter y Esther Wangari (coord.) (1996). *Feminist Political Ecology: Global issues and local experiences*. London: Routledge.

Ekers, Michael, Loftu, Alex y Mann, Geoff (2009). Gramsci Lives! *Geoforum*, 40(3), 287-291.

Elmhirst, Rebecca (2015). Feminist political ecology. En Tom Perrault, Gavin Bridge, y James McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 519-530). London: Routledge.

Escobar, Arturo (1996). Construction Nature. Elements for a post-structuralist political ecology. *Futures*, 28(4), 325-343.

Fitzsimmons, Margaret (1989). The Matter of Nature. *Antipode*, 21(2), 106-120. doi:10.1111/j.1467-8330.1989.tb00183.x

Fraser, Nancy (2023). *Cannibal capitalism: how our system is devouring democracy, care, and the planet - and what we can do about it* (First published ed.). London New York: Verso Books.

Görg, Christoph (2011). Societal Relationship with Natur: A Dialectical Approach to Environmental Politics. In Andrew Biro (comp.), *Critical Ecologies. The Frankfurt School and Contemporary*

*Environmental Crises* (pp. 43-72). Toronto: University of Toronto Press.

Gramsci, Antonio (1992). *Prison Notebooks. Volume I*. New York: Columbia University Press.

Haraway, Donna (1991). *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. London: Free Association Books.

Hickel, Jason, O'Neill, Daniel W., Fanning, Andrew L. y Zoomkawala, Huzaiifa (2022). National responsibility for ecological breakdown: a fair-shares assessment of resource use. *The Lancet Planetary Health*, 6(4), 342-349. doi:10.1016/S2542-5196(22)00044-4

Kreckel, Reinhard (2004). *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*. Frankfurt/New York: Campus.

Lander, Edgardo (2019). *Crisis civilizatoria. Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana*. Bielefeld: Universidad de Guadalajara, CALAS.

Latour, Bruno (1995). *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*. Berlin: Akademie.

Leff, Enrique (2015). Political Ecology: a Latin American Perspective. *Desenvolvimento e Meio Ambiente* (35), 29-64.

Malm, Andreas (2016). *Fossil Capital: The Rise of Steam Power and the Roots of Global Warming*. Brooklyn: Verso.

Marx, Karl (2007 [1867]). *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band*. Berlin: Karl Dietz Verlag.

Mitchell, Timothy (2011). *Carbon Democracy. Political Power in the Age of Oil*. London, New York: Verso.

OXFAM (2020). *Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono*. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



Parsons, Talcott (1975). *Gesellschaften. Evolutionäre und komparative Perspektiven*. Frankfurt: Suhrkamp.

Plumwood, Val (1993). Nature, Self, and Gender: Feminism, Environmental Philosophy and the Critique of Rationalism. En M. Zimmermann (coord.), *Environmental Philosophy: From Animal Rights to Radical Ecology* (pp. 284-309). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Plumwood, Val (2006). Decolonizing Relationships with Nature. En Bill Ashcroft, Gareth Griffiths y Helen Tiffin (comp.), *The Post-Colonial Studies Reader. Second Edition* (pp. 503-506). Abingdon: Routledge.

Quijano, Aníbal (2000). Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 15(2), 215-232.

Schild, Verónica (2019). Feminisms, the Environment and Capitalism: On the Necessary Ecological Dimension of a Critical Latin American Feminism. *Journal of International Women's Studies*, 20(6), 23-43.

Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld: Universidad de Guadalajara, CALAS.

Swyngedouw, Erik (2004). Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale. En Eric Sheppard y Robert B. McMaster (coord.), *Scale and Geographic Inquiry. Nature, Society, and Method*. (pp. 129-153). Oxford: Blackwell Publishing.

Therborn, Göran (2011). *Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century*. Working Paper, No. 1. Berlin: desigualdades.net.

Ulloa, Astrid (2021). Repolitizar la vida, defender los cuerpos-territorios y colectivizar las acciones desde los feminismos indígenas. *Ecología Política*, 61, 38-48.

Ulloa, Astrid. (2010). *The Ecological Native: Indigenous Movements and Eco-governmentality in Colombia*. New York: Routledge.

Watts, Michael J. (2000). Political Ecology. En Eric Sheppard y Trevor J. Barnes (comp.). *A Companion to Economic Geography* (pp. 257-274). Malden: Blackwell Publishers.

Wissen, Markus (2015). The political ecology of agrofuels: conceptual remarks. En Kristina Dietz, Bettina Engels, Oliver Pye y Achim Brunnengräber (comp.). *The Political Ecology of Agrofuels* (pp. 16-33). London: Routledge.



# Renta y rentismo

## Especialización desigual y trampa de desarrollo en América Latina

*Hannes Warnecke-Berger*

### **Introducción**

América Latina lleva tiempo atrapada en una especialización desigual. Su estrategia de desarrollo ha cambiado poco en las últimas décadas. El carbón de Colombia, el petróleo crudo de México, Ecuador, Venezuela y Brasil, el trigo y la soja de Argentina, Brasil y Uruguay, el cobre de Chile y Perú y el hierro de Brasil son solo la punta de la lanza. El extractivismo es muy persistente. Este patrón se agravará aún más en los próximos años. El rumbo de la transformación socioecológica ya está teniendo un gran impacto en América Latina. Sin embargo, el cambio energético, que actualmente se está impulsando masivamente en Europa y Norteamérica, necesita materias primas (Gielen, 2021). Muchas de estas nuevas materias primas proceden de América Latina y la región ya ha empezado a extraerlas de forma rentable. Ya sea litio de Chile y Argentina para baterías eléctricas o tierras raras de Brasil o Perú que se utilizan en turbinas de alto rendimiento: América Latina parece seguir por la senda de la exportación de materias primas.

En los últimos años, el extractivismo de materias primas ha aportado a América Latina altas tasas de crecimiento y, en algunos casos, éxitos en materia de desarrollo social (Warnecke-Berger et al., 2023). La exorbitante desigualdad de América Latina se pudo reducir moderadamente (Sánchez-Ancochea, 2021). Muchas personas dan así el salto de la pobreza a una vida menos precaria. Sin embargo, la “carrera” mundial de las materias primas, que comenzó en el 2000 y continuó como un superciclo hasta el 2014, también tiene su lado oscuro. Hoy más que nunca, los presupuestos estatales de América Latina dependen unilateralmente de los ingresos procedentes de la exportación de materias primas. En países como Venezuela o Bolivia, estos ingresos aportan hasta el 90% del presupuesto total. Además del dominio del sector de las materias primas, no se pudieron crear alternativas estructurales. Las transformaciones estructurales para salir del extractivismo no fueron exitosas (Warnecke-Berger et al., 2023). El desempleo estructural y la informalidad en las relaciones laborales siguen hoy en el orden del día (Maurizio et al., 2022), la productividad laboral solo es alta en los sectores extractivos, y no se han logrado implementar alternativas económicas ni diversificación.

En resumen, la especialización desigual en el extractivismo de materias primas en América Latina se revela a través del paralelismo de dos situaciones problemáticas. Por un lado, se trata de la competitividad internacional de un sector de las economías latinoamericanas, a saber, el sector exportador de materias primas, que es tan rentable que cualquier cambio o incluso discriminación en su contra se traduce directamente en pérdidas. Por otra parte, la especialización desigual también significa la debilidad de las alternativas económicas. Es precisamente esta debilidad la que se refleja en el mal desempeño del sector industrial, por ejemplo, pero también del sector agrario interno. Estos sectores no pueden seguir el ritmo del sector de materias primas, pero tampoco se ven arrastrados por él.

El presente capítulo aborda este problema. Con un recurso a la teoría de la renta pretendemos explicar por qué el extractivismo y la exportación de materias primas han sido tan persistentes en América

Latina durante un período relativamente largo y, al mismo tiempo, por qué las alternativas no han podido establecerse o lo han hecho de forma limitada. Mientras que la doctrina predominante desde la economía y la ciencia política para responder a esta pregunta se centra, por un lado, en el marco institucional de los Estados latinoamericanos (Acemoglu y Robinson, 2013) o, por otro lado, en factores culturales como el “*commodity consensus*” (Svampa, 2015), este documento intenta desarrollar un profundo análisis de economía política.

En un primer paso presentamos con más detalle el concepto de la renta en relación con la especialización desigual. En un segundo paso, se recuerdan los valores fundamentales de las economías latinoamericanas en una perspectiva histórica para mostrar que los intentos políticos anteriores de introducir transformaciones estructurales ignoraron el problema de la renta y la especialización desigual o fueron demasiado débiles para superarlos. En un tercer y último paso, presentamos algunas políticas como ejemplos que permiten abordar la persistencia de las rentas de forma progresiva. Por lo tanto, el objetivo de este documento es también ilustrar la plausibilidad del enfoque heterodoxo desarrollado a continuación y demostrarla con el ejemplo de Latinoamérica.

## **La teoría de la renta y especialización desigual**

La crisis financiera mundial y la financiarización, el aumento de los precios inmobiliarios en las ciudades grandes, el elevado poder de mercado de las empresas grandes transnacionales y el uso creciente de medidas de política industrial han vuelto a poner el concepto de renta en el orden del día (véase para una sinopsis, Warnecke-Berger 2021a). En el concepto de renta, lo político se entrelaza con lo económico. Sin embargo, también entrelaza lo micro y lo macro, lo que dificulta metodológicamente el análisis de la renta. El concepto de renta es de especial interés para la presente pregunta de investigación por dos razones. En primer lugar, nos permite vincular la dinámica de la

economía mundial con las condiciones locales de las economías latinoamericanas, ilustrando así con matices cómo se entrecruzan las condiciones internas y las influencias externas. Describo este proceso como especialización desigual (Warnecke-Berger, 2023), tomando en cuenta la discusión heterodoxa sobre brechas tecnológicas internacionales (Alcrotra et al., 2021) y asimetrías económicas globales (Thrillwall, 2012), asimismo, como enfoques estructurales postkeynesianos (Elsenhans, 2015). En segundo lugar, la teoría de la renta es adecuada para tender un puente desde la economía política hasta el comportamiento de los grupos y actores estratégicos sin caer en la deducción ni en la arbitrariedad cultural (Warnecke-Berger, 2023).

Defino la renta como la parte del excedente económico que no puede ser apropiada, desviada y redistribuida a través del mercado (Warnecke-Berger, 2021c).<sup>1</sup> La renta describe así una forma particular de excedente económico. Cuando las rentas dominan la estructura de excedentes de una sociedad, yo la llamo “sociedad de rentas”. La renta se vuelve problemática cuando es permanente y crea incentivos para la aparición de estructuras políticas que facultan a determinados actores para apropiarse de futuras rentas.

Aquí es donde entra en juego el concepto de especialización desigual. La especialización desigual se refiere a un proceso acumulativo<sup>2</sup> en el que las rentas favorecen la especialización del aparato productivo de una economía nacional en productos que generan ganancias elevadas a escala internacional pero que no conducen a un cambio

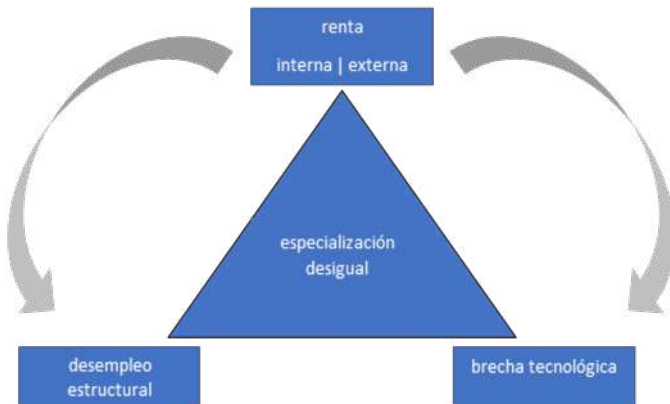
<sup>1</sup> En términos microeconómicos, la renta es un ingreso adicional resultante del acceso monopolístico a los bienes económicos. En la economía política clásica, la atención se centraba a menudo en la agricultura y las relaciones agrarias, también porque estas representaban la mayor parte de la creación de valor en la época de los autores clásicos. Al mismo tiempo, a nivel macroeconómico, la renta es una forma de excedente económico. Por lo tanto, se la debe distinguir de la ganancia capitalista. La ganancia capitalista se apropia en los mercados de masas a través de la competencia que impone la inversión neta. La renta no necesita inversión, solo necesita derechos de propiedad. Por ello, las estructuras políticas suelen formarse en torno a la renta y así impiden el acceso democrático al excedente.

<sup>2</sup> El concepto de causalidad acumulativa se remonta a autores heterodoxos como Myrdal, 1957.

estructural a escala nacional. La especialización desigual se desencadena de forma cumulativa por las rentas combinadas con el desempleo estructural y las brechas tecnológicas emergentes. En última instancia, la especialización desigual es, entonces, una reacción macroeconómica a la aparición de rentas. Las economías que sufren una especialización desigual no están en condiciones de superar el desempleo estructural y promover procesos de convergencia tecnológica. La orientación de la producción es crucial a este respecto. Si las elasticidades de precio y de ingreso de los productos son bajas y las exportaciones actuales generan ingresos elevados, el aumento de la producción y, en consecuencia, un mayor volumen de exportaciones, llevarán a rendimientos marginales decrecientes. Este modelo de especialización es, por tanto, desigual: genera rentas y, por tanto, excedentes que están disponibles para inversiones adicionales a nivel nacional, pero al mismo tiempo este modelo obstaculiza el cambio sectorial y las transformaciones estructurales debido a los elevados ingresos reales.

El punto de partida central para explicar la especialización desigual es, por tanto, la aparición y persistencia de rentas. Esto puede derivarse simultáneamente de factores internos y externos.

*Figura 1. El triángulo de la especialización desigual*



Fuente: elaboración propia.



## **La dimensión interna y externa de la renta**

En el modelo que aquí se presenta, los factores sociales, políticos y económicos dentro de las sociedades desempeñan un papel fundamental, al igual que la interacción internacional entre sociedades. En este contexto, estas dos dimensiones muestran efectos diferentes: la persistencia del desempleo estructural y la marginalidad pueden derivarse de la dimensión interna de las rentas. De la dimensión externa, en cambio, se deduce la competitividad particular de los sectores de rentas y las brechas tecnológicas asociadas. Ambos, a su vez, refuerzan la especialización desigual, así como la persistencia de la renta, como se muestra en la Figura 1.

### ***La dimensión interna de las rentas, la marginalidad y el desempleo estructural***

La dimensión interna de la renta puede derivarse de la estructura del mercado laboral descrita por los enfoques basados en el excedente de mano de obra (Elsenhans, 2021; Lewis, 1954). Estos enfoques keynesianos y postkeynesianos se centran en el sector agrícola y modelan cómo la distribución desigual de la tierra y la baja productividad per cápita pero con un alto crecimiento de la población conducen a un punto en el que los trabajadores adicionales producen menos de lo que necesitan para sobrevivir. Esta situación se describe como marginalidad. Cuando prevalece la marginalidad, los trabajadores de las tierras más productivas pueden asegurarse el acceso exclusivo al excedente económico. Ellos, en su mayoría siendo grandes terratenientes, se apropian esta parte del excedente como renta. A menudo, sin embargo, los salarios siguen estando determinados exógenamente, ya que intervienen variables culturales. La marginalidad queda enmascarada en la medida en que se sigue empleando a marginales, por ejemplo en las haciendas (Knight, 1986). En estas condiciones, los trabajadores no pueden recurrir a su poder de negociación

económica para exigir sus salarios. Tienen que colocarse en dependencias políticas y vincularse así a los poderosos.

La marginalidad describe así un equilibrio de subempleo (Warnecke-Berger, 2021b), con enormes consecuencias políticas. Este equilibrio se caracteriza por el hecho de que prevalece el desempleo estructural (oculto), pero al mismo tiempo la economía nacional produce un excedente económico. Se trata, pues, de la coexistencia del excedente y de la pobreza, en la que los pobres se vinculan políticamente a los ricos. La desigualdad y el desempleo quedan así cimentados. La existencia de la marginalidad divide a las sociedades en ricos y pobres, los que tienen y los que no tienen.

El cambio estructural global, la urbanización y la terciarización han modificado profundamente el concepto de excedente de mano de obra. Los enfoques basados en los excedentes de mano de obra suelen comenzar con un análisis de la agricultura. Estos modelos sitúan la marginalidad dentro de sistemas de producción rurales y agrarios de bajo rendimiento. En términos muy prácticos, el excedente de mano de obra primero se hace visible aquí como pobreza. A la vista del ritmo de urbanización de muchos países del Sur Global (United Nations, 2019), el excedente de mano de obra se desplazó, sin embargo, de las zonas rurales a las urbanas, especialmente al sector informal urbano. Este sector informal enmascara el desempleo estructural, ya que muchos trabajadores producen a niveles de infrasubsistencia y, por tanto, tienen una productividad per cápita tan baja que ganan menos de lo que realmente necesitan para sobrevivir (La Porta y Shleifer, 2014). Esto cambia la manifestación de la marginalidad, pero el determinante estructural sigue vigente.

A pesar del excedente disponible producido por la economía en su conjunto, no todos los trabajadores pueden ser empleados productivamente en estas condiciones. Luego, existe una interacción entre la renta y la persistencia del desempleo estructural, que se refuerzan mutuamente sin conectarse necesariamente al nivel internacional.

### *La dimensión externa de las rentas, las brechas tecnológicas y las asimetrías internacionales*

Hay que distinguir una dimensión externa de esta dimensión interna de la renta. Esta dimensión externa surge en cuanto las economías interactúan internacionalmente y su comportamiento está regulado por el sistema de precios relativos. En este contexto, puede demostrarse que las rentas externas surgen necesariamente (Warnecke-Berger, 2023). Se dan bajo tres condiciones: 1) más de un productor debe utilizar los factores de producción para producir un bien con el fin de satisfacer la demanda global; 2) existen diferencias de productividad entre los productores, los costes marginales de producción difieren. Por último, 3) los productores venden a precios iguales en los mercados mundiales. El productor cuyos costes de producción son inferiores a los costes marginales recibe una renta diferencial. Mientras que a corto plazo los precios pueden verse impulsados por la especulación y la financiarización, a largo plazo, los costes marginales de producción determinan los precios marginales de venta. Un ejemplo sencillo es el mercado mundial del petróleo en el que los precios marginales de producción divergen mucho. Arabia Saudí puede producir un barril por U\$S 12, Estados Unidos necesita más de U\$S 70. Sin embargo, ambos países venden su petróleo en el mercado mundial al mismo precio, digamos por U\$S 80. Arabia Saudí puede apropiarse la diferencia entre los precios marginales de producción de los dos países, es decir, U\$S 68 como renta diferencial.

En sí misma, la aparición a corto plazo de rentas no es un problema, ya que es compensable con los ajustes del mercado, la difusión tecnológica y la migración laboral. En este caso, una sola economía productora disfrutaría temporalmente de una ganancia adicional, que luego volvería a perder a medida que las economías competidoras se adaptaran a las innovaciones y compensaran las brechas de productividad. Las rentas se vuelven problemáticas cuando se endurecen internacionalmente y se hacen persistentes. En este caso, refuerzan las brechas tecnológicas internacionales. Así pues, los

países especializados en la exportación de materias primas (como Latinoamérica) tienen una menor elasticidad de precio y de ingreso de la demanda de sus exportaciones que los países especializados en la exportación de tecnología (Thirlwall, 2012). El ejemplo más sencillo es la industria del café. A principios del siglo XX, América Latina lideraba el mercado mundial de exportación de café a Estados Unidos y Europa. Si se produce el doble de café en un año y, por tanto, las economías cafeteras son más productivas, esto no significa que puedan vender esta mayor cosecha de café a mejores precios porque el consumidor medio no toma más café solo porque sea más barato.

Siguiendo ambos ejemplos, un factor central es la estructura de la demanda. Cuando se introducen innovaciones tecnológicas, las economías se especializan siguiendo el teorema de los costes comparativos. Sin embargo, los costes comparativos dependen de los precios relativos internacionales, es decir, de los tipos de cambio actuales. Si la tecnología no se difunde o se difunde solo parcialmente, se forman brechas y asimetrías tecnológicas entre países y grupos de países (Cimoli et al., 2009; Dosi y Tranchero, 2021).

Sin embargo, la recuperación tecnológica es difícil porque depende del aprendizaje, de la adquisición de conocimientos tecnológicos y de la capacidad de integrar estos conocimientos en una estructura de producción existente (Fagerberg y Verspagen, 2002). El aprendizaje no es un proceso plano y automático. Desde los inicios del desarrollo capitalista, la difusión de la tecnología ha sido desigual (O'Rourke y Gale, 2017). El paso de productos con baja elasticidad de ingresos de la demanda a productos con mayor elasticidad de ingresos depende de los ciclos de los productos (Vernon, 1966).

### *El refuerzo acumulativo, la especialización desigual y las trampas de desarrollo*

El conjunto de estos aspectos –la aparición interna y externa de rentas y la tendencia de las rentas a endurecerse debido al desempleo estructural y a las brechas tecnológicas– describe un proceso acumulativo en el que se profundiza la especialización desigual. Sostengo

que la especialización desigual describe así una configuración en la que las rentas crean incentivos para la especialización en grupos de productos que generan elevados ingresos a escala internacional, pero impiden un crecimiento autocentrado y equitativo a escala nacional. Las rentas socavan la capacidad del sistema de precios relativos para regular flujos económicos *entre* sectores. Los sectores se desconectan entre sí y se crean enclaves.

Si las economías que padecen desempleo estructural y no producen tecnología de forma autóctona, sino que se especializan en estas industrias basadas en la renta, pueden obtener enormes beneficios gracias a su posición internacional. Los ingresos de exportación suelen proporcionar una ganancia inesperada, como sugiere la teoría de la maldición de los recursos (Auty, 2001) y la enfermedad holandesa (Bresser-Pereira, 2020). Al mismo tiempo, sin embargo, esta orientación al beneficio también conduce a la supresión de la creación de capacidad tecnológica, el aprendizaje y las inversiones para mejorar la productividad. En otras palabras, la especialización desigual obstaculiza la transformación sectorial, el aprendizaje práctico y, a su vez, aumenta las rentas, el desempleo estructural y la dependencia de la importación de tecnología moderna. En cuanto al extractivismo, es decir, la orientación unilateral de la estructura productiva hacia la explotación y exportación de materias primas, se puede afirmar que la especialización desigual es la expresión más clara del mismo. Sin embargo, la verdadera causa del extractivismo es la aparición de rentas en la división internacional del trabajo (Warnecke-Berger y Ickler, 2023).

Las economías tecnológicamente punteras, por su capacidad de introducir innovación, presionan indirectamente a las economías tecnológicamente atrasadas para que acepten modelos de especialización desiguales que no les permiten alcanzar el pleno empleo ni ponerse al día tecnológicamente, aunque intensifiquen su producción y aumenten sus exportaciones. La especialización desigual conduce a una trampa de desarrollo en la que los mecanismos neoclásicos de ajuste dictados en los libros de texto dejan de funcionar y el sistema

de precios relativos deja de ser eficaz en la asignación de recursos económicos escasos. Los incentivos de precios no pueden superar esta situación, ya que la especialización desigual socava el propio mecanismo de precios. La opción habitual para superar al aumento de la brecha tecnológica es importar tecnología, lo que en última instancia favorece la disociación del crecimiento de la productividad sectorial. Algunos sectores, como las industrias extractivas, crecen con mucha fuerza. Otros sectores, como el de servicios, la industria o la agricultura, no pueden seguir el ritmo y se desacoplan cada vez más.

Por lo tanto, la especialización desigual conduce a un refuerzo acumulativo de 1) las rentas, 2) el desempleo estructural y 3) las brechas tecnológicas. Las economías nacionales, una vez afectadas por la especialización desigual, difícilmente pueden romper con este patrón debido a limitaciones externas e internas. La intensificación de las pautas existentes de especialización desigual, como la exportación de más materias primas, quizá a mejores precios, no hace sino reforzar esta pauta. A la inversa, el desempleo estructural impide la neutralización de las rentas mediante la democratización del consumo y, al mismo tiempo, dificulta el cambio estructural debido a los problemas del proceso de aprendizaje tecnológico.

La especialización desigual es, pues, un proceso acumulativo que se refuerza a sí mismo y obstaculiza el potencial de crecimiento. Por tanto, la divergencia internacional seguirá aumentando. Al mismo tiempo, las economías líderes siguen ampliando su superioridad tecnológica. Además, la especialización desigual también significa que las oportunidades de desarrollo están desigualmente distribuidas debido a la estructura de la economía mundial. Por consiguiente, centrarse exclusivamente en factores nacionales o internacionales no basta para superar la especialización desigual.

Así pues, para cambiar esta situación, sería necesario: 1) ignorar las actuales oportunidades de ingresos en los mercados internacionales y discriminar a los sectores rentistas, 2) superar el desempleo estructural mediante programas de empleo, y 3) iniciar simultáneamente un proceso de aprendizaje tecnológico que cree nuevos

grupos de productos y oportunidades de exportación. Sin embargo, como se analizará con más detalle a continuación, esto conduce a una compensación entre los objetivos a corto y largo plazo y, a su vez, facilita la apropiación de las rentas.

## **El desarrollo desigual, la renta y el extractivismo en América Latina**

América Latina se enfrenta hoy al gran reto de dominar la transformación socioecológica a la luz de la transición energética. Por un lado, esto brinda oportunidades para superar la especialización desigual, pero, por otro, también conlleva riesgos que conducen a la continuidad del extractivismo. Es precisamente este segundo punto el que ha protagonizado las dos últimas estrategias de desarrollo a gran escala: primero, la ofensiva neoliberal como respuesta a la década perdida de la deuda, y segundo, el neoextractivismo ante la subida mundial de los precios de las materias primas. Sin embargo, ambas estrategias no surtieron efecto, sino que cada una endureció aún más el extractivismo a su manera. Paradójicamente, los gobiernos progresistas de la “marea rosa” se habían fijado explícitamente el objetivo de reducir su dependencia de las exportaciones de materias primas (Warnecke-Berger et al., 2023).

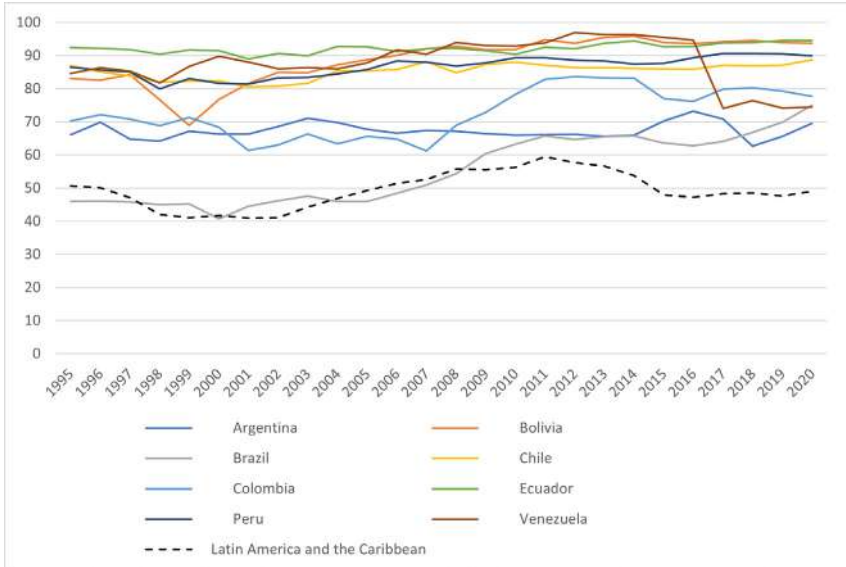
Por lo tanto, a continuación, aclararemos más el modelo de especialización desigual esbozado anteriormente. En el primer paso discutiremos brevemente el hecho de que América Latina sigue especializándose en el extractivismo a nivel internacional y que esto solo ha cambiado marginalmente en las últimas tres décadas. En segundo lugar, esto se atribuye a la persistencia de la renta. En tercer lugar, este artículo se centra en las brechas tecnológicas y demuestra que la política industrial fracasó. En cuarto lugar, se refleja esto en una problemática estructura de empleo. Durante el neoextractivismo se crearon oportunidades de empleo, pero apuntaron principalmente en el precario sector de los servicios. Los empleos industriales han

aumentado muy poco en términos absolutos y nada en términos relativos.

### ***La persistencia del extractivismo***

En América Latina en su conjunto, y en los países andinos en particular, las exportaciones de materias primas son el pilar exportador más importante, como muestra el Gráfico 1. La cuota de los países andinos en las exportaciones de materias primas se mantuvo por encima del 80% entre 1995 y 2020. Desde principios de la década de los dos mil, los ingresos en divisas procedentes de la exportación de materias primas han superado a los de todos los demás sectores productivos, especialmente a los de la exportación de bienes industriales.

*Gráfico 1. Exportaciones de materias primas (porcentaje de exportaciones totales), 1995-2020*



Fuente: Elaboración propia de datos de UNCTADStat.

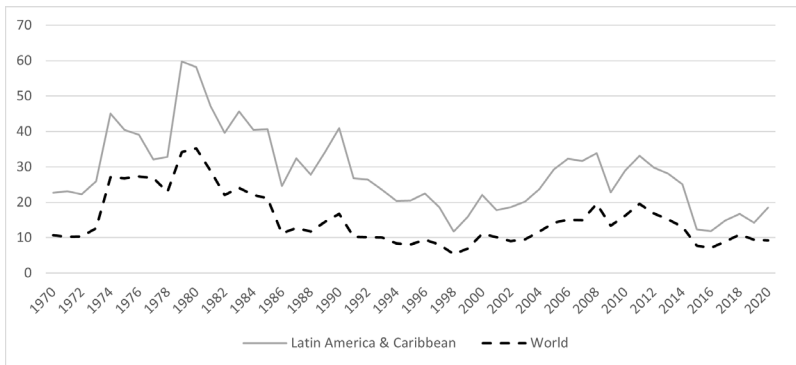


Las economías de los países andinos siempre han dependido en gran medida de la exportación de fuentes de energía, metales y minerales. En países como Argentina, que en el pasado se caracterizaban por ser exportadores de materias primas agrícolas, esta tendencia se ha mantenido en los últimos años. En Brasil, incluso se ha invertido la tendencia, y la fuerza anterior del sector industrial ha sido superada con creces por el sector de las materias primas (Cerioli, 2022). También aumentaron las exportaciones de bienes industriales ligeros. Sin embargo, esta tendencia se limita casi exclusivamente a México y Brasil. Excluidos estos dos países, las exportaciones de bienes industriales no superan el 25%. Estas cifras ilustran que el papel internacional de América Latina sigue basándose en el extractivismo que resulta muy endurecido durante mucho tiempo. Esta especialización desigual puede atribuirse a los factores antes mencionados, que examinaremos con más detalle a continuación.

### ***La persistencia de la renta***

En primer lugar, hay que señalar que las rentas en América Latina también son extremadamente persistentes, tanto interna como externamente. El Gráfico 2 muestra la proporción de las rentas en las exportaciones totales de los países latinoamericanos. A escala mundial, las rentas representan más del 9% del comercio total de mercancías en 2020, y esta cifra se ha mantenido notablemente estable desde los años setenta hasta la actualidad, con una cuota media desde 1975 hasta hoy del 15%. América Latina tiene una cuota del 18% en 2020. Este porcentaje es aún mayor si se excluye a México, uno de los mayores productores industriales, del conjunto de datos regionales.

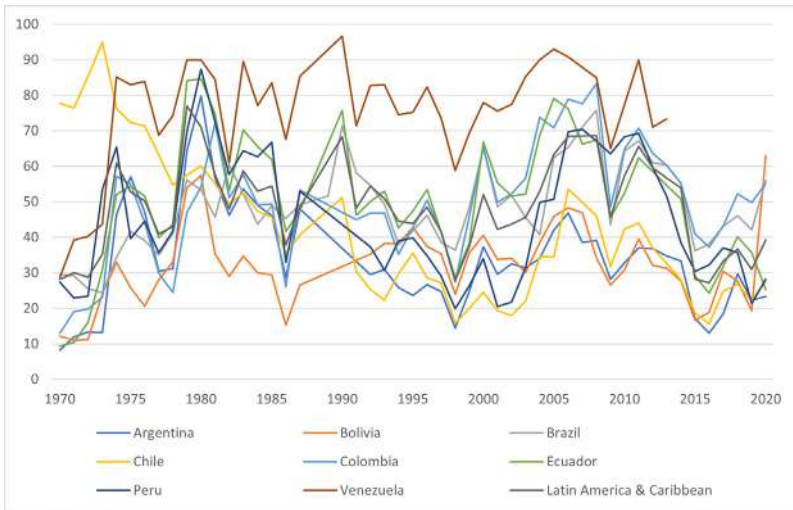
*Gráfico 2. Rentas diferenciales como porcentaje a la exportación total, 1970-2020*



Fuente: Elaboración propia de datos de UNCTADStat y de World Development Indicators.

Si se representan las rentas en función de las economías nacionales, se pueden identificar tres grupos de países. Por un lado, los países con una cuota de rentas muy alta (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia y recientemente también Brasil), una cuota de rentas media (Chile) y una cuota de rentas comparativamente baja, pero internacionalmente todavía alta, superior al 20% (Argentina, Perú). Hubo dos picos de renta: la crisis petrolera de los años setenta y el superciclo de 2000-2014. Las rentas influyen considerablemente en la composición de las exportaciones regionales. Las rentas también se han mantenido muy constantes a lo largo del tiempo, como predice el modelo presentado anteriormente. Aunque las rentas experimentaron un auge durante la crisis del petróleo de los años setenta o el reciente superciclo de las materias primas en la década de los dos mil, los datos muestran que se mantuvieron elevadas incluso durante el estancamiento económico o la caída de los precios de las materias primas. En 2020, por ejemplo, en toda América Latina el 18% del valor de las exportaciones totales fueron rentas, y el 40% del valor exportaciones totales de materias primas.

Gráfico 3. Renta diferencial como porcentaje del valor de las exportaciones de materias primas, países seleccionados



Fuente: Elaboración propia de datos de UNCTADStat y de World Development Indicators.

La mejora de los *Terms of Trade* se vio acompañada por el afianzamiento de los modelos preexistentes de especialización desigual y la consolidación del extractivismo, que una vez más osciló entre modelos de distribución más exclusivos y más inclusivos sin iniciar un cambio estructural. Aunque América Latina ganó más dinero con sus exportaciones gracias a la mejora de las condiciones comerciales, su dependencia de las exportaciones de materias primas aumentó, lo que estabilizó las rentas.

### ***La persistencia de las brechas tecnológicas y el fracaso de la política industrial***

Ya con la ofensiva neoliberal en la década de los noventa, no se introdujo una política industrial adecuada. Esto continuó en los años

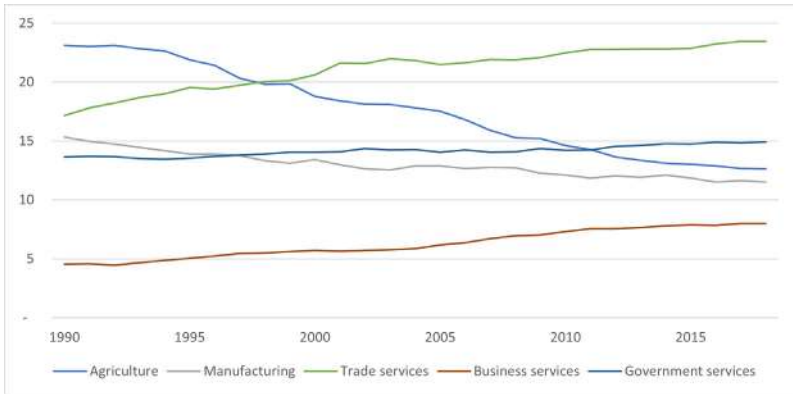
siguientes con el neoextractivismo. Ello amplió aún más la brecha tecnológica entre América Latina y los países punteros (Cimoli et al., 2019). Esto también provoca que, a pesar de los elevadísimos ingresos procedentes de las exportaciones de materias primas, la productividad laboral no pueda seguir el ritmo y se mantenga en un nivel bajo. Un resultado nada sorprendente es que la productividad laboral está muy por detrás de los valores del anterior apogeo de la política industrial con su sustitución de importaciones (Paus, 2020).

Sin embargo, detrás de esto hay también un problema general. El sector extractivo suele producir de forma intensiva en capital con tecnología punta, que se importa a América Latina de los centros tecnológicos de la economía mundial. El sector extractivo atrae así elevadas tasas de inversión extranjera directa. Sin embargo, las tecnologías mineras actuales son tan avanzadas que no pueden reproducirse localmente y no generan *backward linkages*, ni permiten el aprendizaje tecnológico. En cuanto a la política industrial, se ha centrado en el sector extractivo, por ejemplo, mediante la nacionalización en Venezuela y Bolivia. Sin embargo, estos intentos no alcanzaron su objetivo, ya que no fue posible que el sector extractivo se pusiera al día tecnológicamente. Así pues, las brechas tecnológicas se mantuvieron estables o incluso se acentuaron.

### ***Persistencia del desempleo estructural y de la marginalidad y fracaso de las políticas de empleo***

El desempleo estructural sigue estando a la orden del día en América Latina. Aunque los datos oficiales suelen arrojar cifras de desempleo relativamente bajas, existe un enorme excedente de mano de obra, sobre todo en el sector informal urbano. Históricamente, la marginalidad ha arraigado aquí en el sector informal. América Latina sigue experimentando una transformación estructural en la que la mano de obra sigue disminuyendo proporcionalmente en la agricultura y migrando al sector servicios, como muestra el Gráfico 4.

Gráfico 4. Empleo sectorial como porcentaje del empleo total, América Latina, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia de datos de Kruse et al. (2022).

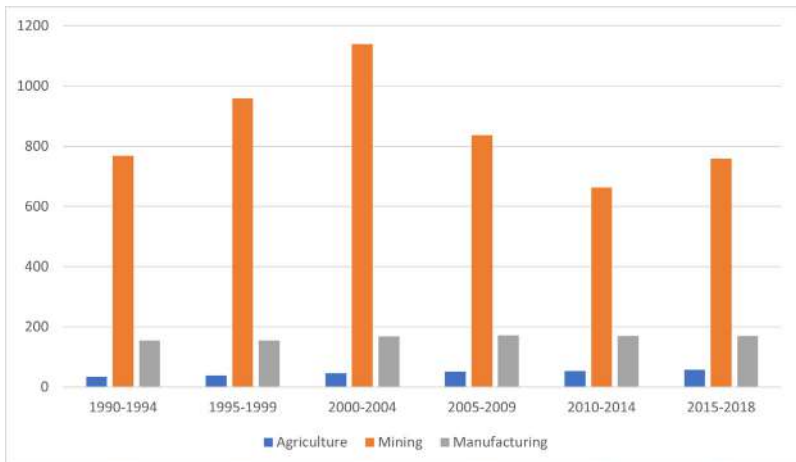
Lo que llama la atención aquí es que el empleo en la industria ha disminuido proporcionalmente aún más, también porque, como se ha mostrado en este apartado, no se ha llevado a cabo ninguna política industrial eficaz. En conjunto, esto demuestra que existe una migración de los sectores productivos a los poco productivos, una tendencia que contradice claramente la doctrina neoclásica dominante. Esta es la expresión más clara de la dualización del mercado laboral en un sector extractivo altamente productivo, que, sin embargo, emplea poca mano de obra, y un sector de servicios poco productivo, que engloba la mayor parte de la mano de obra.

Durante la fase del neoextractivismo se produjo una formalización y en la actualidad cerca del 55% de los trabajadores de la región mantienen relaciones salariales formales (Maurizio et al., 2022). Sin embargo, esta tendencia se produjo dentro de patrones de empleo ya existentes (International Labour Office, 2020) y no se debe a que en general se hayan creado nuevos yacimientos de empleo.

El desglose nacional de los sectores económicos en las sociedades de rentas latinoamericanas refleja este entorno. Esta configuración da lugar a importantes diferencias de productividad laboral entre

sectores, como muestra el Gráfico 5. La cifra muestra que el sector extractivo fue extraordinariamente productivo en comparación con la industria manufacturera y la agricultura. Sin embargo, como la extracción de recursos requiere mucho capital, este sector no puede absorber el desempleo estructural. La problemática relación entre rentas y empleo se hace especialmente evidente cuando se consideran las diferencias de productividad laboral. En el Norte Global, las diferencias de productividad laboral entre sectores siguen siendo pequeñas en comparación con el Sur Global. La relación media entre los sectores extractivos y la productividad laboral media total es de 1:3 en el Norte Global, mientras que esta relación llega a ser de 1:12 en Latinoamérica (Warnecke-Berger, 2023).

*Gráfico 5. Productividad laboral sectorial como porcentaje a la productividad laboral promedio, América Latina, 1990-2018*



Fuente: Elaboración propia de datos de Kruse et al. (2022).

## Conclusiones

En conjunto, el análisis subraya que la demanda global, especialmente de los centros industrializados de la economía mundial, y las diferencias tecnológicas existentes e incluso crecientes entre el Norte Global y América Latina, estabilizan el patrón general de especialización desigual. La renta sigue siendo dominante como característica estructural de la economía mundial y afecta fundamentalmente a las oportunidades de desarrollo de América Latina. A nivel nacional, la especialización desigual obstaculiza la transformación sectorial y el cambio estructural, socava las ganancias de empleo en sectores productivos alejados del extractivismo y contrarresta el aprendizaje tecnológico.

El proceso de causalidad cumulativa de la renta, el desempleo estructural y la marginalidad, así como de las divergentes brechas tecnológicas globales, crea así un patrón desigual de especialización en el que América Latina se encuentra atrapada. Este patrón encuentra su expresión más clara en el extractivismo.

Sin embargo, también son posibles soluciones en función de estos conjuntos de factores. Si el desarrollo autocentrado se entiende a largo plazo como la superación del dominio del extractivismo, los recursos financieros procedentes del sector extractivo son fundamentales para iniciar esta estrategia a corto plazo. Sin embargo, tanto los objetivos a corto como a largo plazo están atrapados en un juego de suma cero que históricamente, en última instancia, condujo a la imposibilidad de la estrategia a largo plazo. Esto significa que, incluso en condiciones político-económicas e institucionales óptimas, la diversificación económica en las sociedades de rentas es difícil de conseguir. Por esta razón, las políticas no deben empezar directamente por superar las rentas, sino que deben centrarse en opciones redistributivas secundarias, cada una de las cuales debe encajar los incentivos políticos con aquellos económicos.

- 1) Una *reforma agraria igualitaria* destinada a aumentar la productividad agrícola per cápita, generar empleo y reducir la desigualdad de ingresos. Las reformas agrarias conducen entonces, por un lado, a un programa de empleo, pero, por otro, también como estímulo de la demanda a un mayor consumo de bienes industriales producidos localmente.
- 2) Una *reforma fiscal* que vincule la riqueza al rendimiento y que contrarreste la acumulación política de rentas (Burchardt y Fehling, 2023).
- 3) Una *política industrial* que canalice las rentas hacia el aprendizaje, creando al mismo tiempo empleo en sectores alternativos y reduciendo las brechas tecnológicas internacionales (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009).
- 4) Un *enorme programa de empleo* que supere el desempleo estructural y que siga con la idea de *green new deal*. Dado que este programa debe desarrollarse paralelamente a la política industrial, pero puesto que la industria debe considerarse demasiado intensiva en capital en las condiciones actuales, podrían desplegarse de forma efectiva programas de infraestructuras intensivos en mano de obra con la protección del medio ambiente como objetivo general. Podrían reproducir la experiencia de la construcción de ferrocarriles en el siglo XIX en Europa y EE.UU., pero centrándose principalmente en la protección del medio ambiente, siguiendo el credo keynesiano de “enterrar botellas en el suelo” (Warnecke-Berger, 2021b). Este programa de empleo tendría también la consecuencia de que el mal holandés podría neutralizarse con la entrada de más rentas, ya que la estructura de la demanda sería homogénea y se comprarían principalmente productos nacionales gracias a la política industrial.

Estos cuatros ámbitos políticos parten de cada uno de los vértices del triángulo de especialización desigual esbozado anteriormente y, por



tanto, pueden entrelazarse de forma provechosa. Entonces, la renta ya no tiene por qué conducir a la profundización de la especialización desigual, sino que puede ser encauzada inteligentemente hacia un futuro alternativo.

Esto tiene importantes implicaciones para la economía política y la investigación sobre el desarrollo que sigue considerando las rentas como una maldición del desarrollo que tiene un efecto casi automático. Este análisis deja claro que el atractivo de las rentas es grande, pero no omnipotente. Hay posibilidades y alternativas que tienen que empezar en los cimientos de la economía política y aspirar a cambiar la estructura de excedentes de sociedades enteras: superar la renta con la renta.

## **Bibliografía**

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London: Profile Books.

Alcorta, Ludovico, Neil Foster-McGregor, Bart Verspagen, y Adam Szirmai (eds.) (2021). *New Perspectives on Structural Change: Causes and Consequences of Structural Change in the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Auty, Richard M. (2001). The Political Economy of Resource-Driven Growth. *European Economic Review*, 45(4/6), 839–46.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2020). Neutralizing the Dutch Disease. *Journal of Post Keynesian Economics*, 43(2), 298–316.

Burchardt, Hans-Jürgen, and Phillip Fehling (eds.) (2023). *Taxation and Inequality in Latin America: New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*. London, New York: Routledge.

Cerioli, Luíza (2022). *Brazilian Development at a Standstill? Perspectives and Challenges for the New Lula Government*. Extractivism Policy Brief 4/2022. Kassel: University of Kassel.

Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, and Joseph E. Stiglitz (eds.) (2009). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.

Cimoli, Mario, João Basilio Pereima y Gabriel Porcile (2019). A Technology Gap Interpretation of Growth Paths in Asia and Latin America. *Research Policy*, 48(1), 125-36.

Dosi, Giovanni y Matteo Tranchero (2021). The Role Fo Comparative Advantage, Endowments, and Technology in Structural Transformation. En Alcorta et al. (2021), 442–72.

Elsenhans, Hartmut (2015). *Saving Capitalism from the Capitalists: World Capitalism and Global History*. New Delhi: Sage.

Elsenhans, Hartmut (2021). Overcoming Marginality as an Objective of the Struggle Against Poverty. En Warnecke-Berger (2021), 101–33.

Fagerberg, Jan y Bart Verspagen (2002). Technology-Gaps, Innovation-Diffusion and Transformation: An Evolutionary Interpretation. *Research Policy*, 31(8-9), 1291–1304.

Gielen, Dolf (2021). *Critical Materials for the Energy Transition*. Technical Paper 5/2021. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency (IRENA).

International Labour Office (2020). *Transition to Formality and Structural Transformation: Challenges and Policy Options*. Ginebra: International Labour Organisation (ILO).

Knight, Alan (1986). Mexican Peonage: What Was It and Why Was It? *Journal of Latin American Studies* 18(1), 41–74.

Kruse, Hagen, Emmanuel Mensah, Kunal Sen y Gaaitzen de Vries (2022). A Manufacturing (Re)Naissance? Industrialization in the Developing World. *IMF Economic Review*.

La Porta, Rafael y Andrei Shleifer (2014). Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives* 28(3), 109–26.

Lewis, William Arthur (1954). Economic Development with Unlimited Supply of Labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22(2), 139–91.

Maurizio, Roxana, Luis Beccaria y Ana Monsalvo (2022). Labour Formalization and Inequality: The Distributive Impact of Labour Formalization in Latin America since 2000. *Development and Change*, 53(1), 117–65.

Myrdal, Gunnar (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.

O'Rourke, Kevin H., y Jeffrey Gale (eds.) (2017). *The Spread of Modern Industry to the Periphery Since 1871*. Oxford: Oxford University Press.

Paus, Eva (2020). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation. *Journal of Development Studies*, 56(4), 657–79.

Sánchez-Ancochea, Diego (2021). The Surprising Reduction of Inequality during a Commodity Boom: What Do We Learn from Latin America? *Journal of Economic Policy Reform*, 24(2), 95–118.

Svampa, Maristella (2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 65–82.

Thirlwall, Anthony P. (2012). Balance of Payments Constrained Growth Models: History and Overview. En *Models of Balance of Payments Constrained Growth: History, Theory and Empirical Evidence*, editado por Elias Soukiazis y Pedro A. Cerqueira (pp. 11–49). London: Palgrave Macmillan.

United Nations (2019). Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. New York: United Nations.

Vernon, Raymond (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *The Quarterly Journal of Economics*, 80(2), 190–207.

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

Warnecke-Berger, Hannes (ed.) (2021a). *Development, Capitalism, and Rent: The Political Economy of Hartmut Elsenhans*. London, New York: Palgrave Macmillan.

Warnecke-Berger, Hannes (2021b). Fixing the Labour Surplus in Existing Economic Structures. En *Not Paying the Rent: Imagining a Fairer Capitalism*, editado por Neil Wilcock y Edgar Federzoni dos Santos (pp. 157–66). Cham: Palgrave Macmillan.

Warnecke-Berger, Hannes (2021c). Rent, Capitalism and the Challenges of Global Uneven Development. En Warnecke-Berger (ed.) (pp. 1–16). Cham: Palgrave Macmillan.

Warnecke-Berger, Hannes (2023a). Trade, Unequal Specialization, and the Persistence of Extractivism. En *The Political Economy of*

*Extractivism: Global Perspectives on the Seduction of Rent*, editado por Hannes Warnecke-Berger y Jan Ickler. London, New York: Routledge.

Warnecke-Berger, Hannes (2023b). Extractivism, Nature, and Wealth: Unequal Specialization and the Modernization of Elite Rule in Latin America. En *Wealth, Development and Social Inequalities in Latin America: Transdisciplinary Insights*, editado por Hans-Jürgen Burchardt y Irene Lungo Rodríguez. New York: Routledge.

Warnecke-Berger, Hannes; Burchardt, Hans-Jürgen; Dietz, Kristina (2023). The Failure of (Neo-) Extractivism in Latin America - Explanations and Future Challenges. *Third World Quarterly*, 1-19.

# Cambio de la matriz productiva en América Latina

¿Perspectiva para la sustentabilidad?

*Hans-Jürgen Burchardt*

## **Introducción**

La actual descarbonización de la economía mundial implica un nuevo auge global en la explotación de materias primas, lo que probablemente reforzará el modelo de desarrollo exportador de recursos naturales que ya ha dominado América Latina durante las últimas dos décadas. La región dispone de poco menos de un tercio de las reservas globales de cobre, bauxita, plata, carbón y petróleo, lo cual corresponde a más de un tercio de todos los minerales necesarios para la neutralidad climática, estratégicamente importante para la política económica de las naciones industrializadas y que también produce una parte significativa de los alimentos básicos globales. El subcontinente lidera el camino en el ámbito de la producción de plantas energéticas para biocombustibles, la extracción de litio para la producción de baterías para motores eléctricos o para el almacenamiento de dióxido de carbono en bosques y selvas; además brinda condiciones atractivas para la producción de hidrógeno verde.

Por tanto, es previsible que el camino desarrollista orientado hacia la exportación de materias primas que ha modelado Latinoamérica

notablemente en las últimas dos décadas se fortalecerá una vez más. No obstante, esta estrategia hoy en día parece sostener un mejor vínculo con los requisitos de sostenibilidad y pudiera servir como correa de transmisión para una transformación socio-ecológica. Se prepara una nueva fase de la extracción de materias primas a modo de un ‘extractivismo verde’, en el cual sería posible unificar la extracción y la utilización de materias primas mediante el uso de tecnología de punta amigable con el medio ambiente, la creación de una minería respetuosa con el clima que cumpla con los objetivos del desarrollo sostenible. Un futuro de “bajas emisiones de carbono” para todos aparece en el horizonte.<sup>1</sup>

Ya entre el 2003-2014 los gobiernos progresistas intentaron disminuir la pobreza, la desigualdad social y el cambio de la matriz productiva con la ayuda de una estrategia desarrollista orientada hacia la exportación de materias primas. En el siguiente aporte se esboza las características centrales de aquella fase, analizando las relaciones laborales y los resultados de los esfuerzos de implementar reformas en esta área. Además, se identifican las condiciones que tendrían que estar cumplidas para que un modelo desarrollista orientado hacia la exportación de materias primas para una transformación direccionada a la cohesión social, al cambio de la matriz productiva y al desarrollo sostenible.

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

Entre el 2003-2014 Latinoamérica destacó por su alto crecimiento económico, el cual se basó en gran medida en el mismo fundamento de extracción y exportación de materias primas que ya había ayudado varias veces al subcontinente a lograr previos auges económicos. Este patrón económico empezó en Latinoamérica hace 500 años con la exploración de yacimientos de metales preciosos y la opresión

<sup>1</sup> Acerca del “extractivismo verde” en el litio véase Voskoboynik y Andreucci (2021).

colonial de la población indígena. El extractivismo, sin embargo, no se convirtió en el modelo social dominante hasta la segunda mitad del siglo XIX, un período en el que tomaron forma los determinantes del desarrollo que subyacen al Estado y la sociedad hasta el día de hoy. En primer lugar, la “exportación” de la naturaleza (Coronil, 2008), es decir, una relación con la naturaleza motivada principalmente por intereses de explotación y valorización. En segundo lugar, las estrategias de desarrollo basadas en los recursos naturales y, por lo tanto, una dependencia crítica de la evolución de los precios de las materias primas en los mercados globales. Y tercero, tal como se consolidó a lo largo de la globalización neoliberal, el arraigo estructural de las tasas particularmente altas de desigualdad en la región (Williamson, 2015).

En el corazón de la fase de auge más reciente de este extractivismo se encontraban sectores como la minería y los recursos energéticos fósiles (petróleo, gas, carbón), pero también productos agrícolas y forestales de monocultivos como la soja, el caucho, la caña de azúcar y el aceite de palma (Burchardt y Dietz, 2014). La creciente demanda de recursos naturales y el correspondiente aumento de los precios de las materias primas engrosaron rápidamente las arcas estatales en casi toda la región. Por ponerlo en términos ilustrativos:

En el año 2000, para comprar el aparato de teléfono celular más rudimentario hacía falta el dinero equivalente a entre 10 y 15 barriles de petróleo. Apenas una década más tarde, un barril y medio alcanza para comprar un I-phone. Cien toneladas métricas de soja en junio de 2002 compraban un modelo intermedio de Toyota. En junio de 2011, compran un BMW de lujo. En poco tiempo, Prebisch volvió a morir (Mazzuca 2012, p. 5).<sup>2</sup>

Esta dinámica no solo estuvo flanqueada por equilibrios macroeconómicos y bajas tasas de inflación, sino también por políticas

<sup>2</sup> Según cálculos de la CEPAL (2013), más de una cuarta parte del crecimiento del PIB per cápita en América Latina entre 2003-2011 se basó exclusivamente en una mejora de las relaciones internacionales de intercambio de materias primas.



sociales y laborales expansivas, que ayudaron a mitigar la cuestión social en una región con los niveles de desigualdad más altos del mundo. Como resultado, a mediados de la década de 2010, las tasas de pobreza en la mayoría de los países de América Latina cayeron a los niveles más bajos en dos décadas: en promedio, solo un tercio de la población vivía en la pobreza. Además, hubo una ampliación de las clases medias –que constituían alrededor de veinte millones de personas solo en Brasil– y claros indicadores de movilidad social ascendente. Al mismo tiempo, la proporción del PIB dedicada al gasto social aumentó significativamente en muchos de los países (Blofield y Filgueira, 2020; OIT, 2013). Más aún, se implementaron una serie de iniciativas para mejorar la situación de los mercados laborales altamente dispares de América Latina, que por sus altos niveles de informalidad han sido calificados como “fábricas de desigualdad” (CEPAL, 2012), dando como resultado en una reducción del desempleo oficialmente a casi la mitad (OIT, 2013).

Además, las democracias de América Latina resultaron relativamente estables. Contrariamente a varias profecías, las condiciones democráticas se consolidaron en muchos de los países de la región. En general, los gobiernos de la llamada “marea rosa” gozaron de un amplio apoyo político en toda la sociedad. Esta mezcla de éxitos económicos, mejoras sociales, democracia estable y fuerte legitimidad sociopolítica marcó una etapa importante en la historia bicentenaria de las independencias latinoamericanas (Burchardt et al., 2021). Desde entonces, el Estado ha experimentado una importante revalorización y sus actividades en materia de políticas económicas, sociales y estructurales se han ampliado notablemente. El siguiente análisis del auge, el éxito y el posterior fracaso de este extractivismo debería ayudar a esclarecer el potencial y los riesgos inherentes al modelo de desarrollo basado en los recursos naturales y permitir evaluar la capacidad de transformación de las economías extractivas.

## **De las materias primas hacia el trabajo**

Durante el último auge de los recursos naturales, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos consideraron el extractivismo como una estrategia temporal para movilizar los fondos necesarios para establecer una base económica sólida y enfrentar la cuestión social. El objetivo final del desarrollo se fundamentaba con conceptos tales como “aumento de la productividad” o cambio de la matriz productiva, diversificación o crecimiento integrador (OIT, 2013; World Bank, 2012).

Este tipo de conceptos y estrategias están siempre vinculados a la cuestión de la organización del trabajo (OIT, 2012). Por lo tanto, es necesario analizar en qué medida el modelo de desarrollo exportador de recursos naturales de América Latina ha logrado en las últimas dos décadas generar empleo de alta calidad garantizando una formación profesional adecuada y una seguridad social estable, aumentando así la productividad laboral y preparando el terreno para una economía productiva y sostenible. Para ello, parece propicio examinar los regímenes laborales de la región teniendo en cuenta tres indicadores: (1) los cambios sectoriales y estructurales del empleo, (2) el arraigo institucional y de seguridad social de las relaciones laborales, y (3) el desarrollo de la productividad (y, vinculado a ello, la contribución de la mano de obra al valor añadido agregado). A continuación, se esbozarán varias macrotendencias importantes relativas a estos aspectos.

Con respecto a (1) los cambios sectoriales en el empleo, el empleo total en el sector primario (extracción de recursos naturales) en América Latina disminuyó en más de un 3% durante la fase de auge más reciente, a pesar del ascenso económico general del sector. Las economías centradas en la extracción suelen constituir enclaves económicos, ya que solo requieren un número relativamente pequeño de personal y/o generan muy pocas tareas laborales formales. Por lo general, las actividades extractivas son intensivas en capital y solo

proporcionan empleo a una proporción muy pequeña de la mano de obra (Ericsson y Löf, 2018). La proporción de puestos de trabajo en la industria manufacturera (ligeramente por encima del 20%) y los servicios públicos (en torno al 11%) en el empleo total de la región apenas ha cambiado. Por tanto, las cifras de empleo del sector industrial no indican ni desindustrialización ni una participación sustancial de los asalariados en el auge. El hecho de que el empleo público no haya crecido durante estos años se debe, entre otras cosas, a que en América Latina muchos servicios centrales e infraestructuras se prestan a menudo de forma controlada por el sector privado, y con frecuencia informal (especialmente el trabajo doméstico y del hogar), por lo que esta mano de obra se asigna en gran medida al sector terciario en las estadísticas oficiales. En general, los efectos sobre el empleo del periodo de auge más reciente en América Latina se dejaron sentir principalmente en el sector terciario –predominantemente informal–, que comprendía casi dos tercios de toda la mano de obra (CEPAL 2023; OIT, 2013).

Con vistas a (2) la integración de las relaciones laborales en las políticas de seguridad social, solo hay muy pocos signos de cambio en los modelos tradicionales de la política social exclusiva de América Latina. Medido por los recursos gastados, prevaleció la restauración de los modos anteriores de provisión de seguridad social que siguen la lógica bismarckiana de vincular el estatus de seguro al estatus ocupacional formal (privilegiado) y están marcados por efectos fuertemente regresivos en cuanto a su potencial redistributivo (Figueira et al., 2011; World Bank, 2012): la mayoría de las disposiciones de seguridad social están disponibles principalmente para quienes tienen un empleo formal y para los trabajadores y grupos de ingresos que ya disfrutaban de un cierto grado de protección social en sí, mientras que la quinta parte más pobre de la población solo recibió un escaso 10% de todas las transferencias sociales, incluso durante el periodo de auge. Otros grupos sociales –con más recursos y/o lo suficientemente poderosos como para hacer valer su derecho de veto– siguen disfrutando de la mayor parte de las disposiciones de seguridad

social, mientras que los grupos y estratos menos influyentes reciben apoyo principalmente a través de lo que se denominan políticas asistencialistas. Las demandas de codificación de una provisión efectiva y ampliamente aplicable de seguridad social como derecho social universal (Barrientos, 2013) solo fueron atendidas y aplicadas en muy contadas ocasiones en la región. Tampoco se introdujeron reformas agrarias, una medida clave para una región con una altísima concentración de tierras, para ayudar a la fragmentada economía y a la sociedad a ser más resistente y cohesionada. En general, no hubo una reducción significativa de la proporción tradicionalmente elevada de trabajo informal durante la fase de auge; en algunos casos, se restringió aún más el acceso de los grupos de menores ingresos a los sistemas de seguridad social (CEPAL, 2011). Dado que los servicios asistenciales no se financiaron con ingresos fiscales, sino principalmente a través de los ingresos adicionales procedentes de la exportación de productos básicos, siguieron siendo muy dependientes de los precios del mercado mundial y vulnerables a los efectos de la crisis (Borges, 2018).

La ausencia de esfuerzos para universalizar las políticas de seguridad social y, a través de oportunidades de formación profesional y protección de la seguridad social, para crear condiciones de trabajo de alta calidad tuvo un impacto directo en la productividad laboral. Los estudios que investigan (3) el desarrollo de la productividad del trabajo sugieren, por lo tanto, una conservación del *statu quo* de la región: independientemente de algunas medidas de política laboral en los últimos diez años, en particular la introducción y el aumento regular de un salario mínimo, las economías latinoamericanas siguen estando marcadas por una extrema heterogeneidad<sup>3</sup> estruc-

<sup>3</sup> El concepto de *heterogeneidad estructural* fue desarrollado por la CEPAL en los años setenta para describir la situación político-económica de América Latina. Analiza, junto con la integración del mercado mundial y las estructuras de producción (especialmente las exportaciones de materias primas), las diferencias de productividad intersectoriales, la segmentación de los ingresos y los mercados laborales, así como las pautas de consumo estratificadas basadas en ellos. Enfoques más recientes complementan estos componentes con las grandes desigualdades de riqueza, ingresos,

tural. Esto atañe tanto a la productividad del trabajo como a la propia estructura del empleo. El sector extractivo se caracteriza por niveles particularmente altos de productividad laboral, aunque sin un alineamiento gradual con los niveles de productividad de otros sectores.

Parece que en la región no existe ningún mecanismo de alineación que interconecte los distintos sectores económicos. La estructura del mercado laboral corrobora esta constatación, al tiempo que pone de relieve, además, el fracaso en la creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante entre los distintos sectores económicos. En este sentido, un pequeño segmento de la mano de obra que disfruta de altos niveles de seguridad social y ocupa un estatus económico importante contrasta con un segmento medio parcialmente regulado de pequeñas empresas que emplean a un gran número de trabajadores en la economía informal y cuya contribución al valor añadido agregado nacional se considera insignificante. Esto queda más claro cuando correlacionamos el tamaño de las empresas y su número de empleados con su correspondiente participación en el PIB regional: el primer segmento empleaba al 19,8% de la mano de obra total, principalmente en empresas con más de 200 empleados, y generaba alrededor del 66,9% del PIB. El segundo segmento comprendía las empresas medianas y pequeñas, que representaban el 30% de la mano de obra total y una cuota del 22,5% del PIB. Alrededor de la mitad de la población económicamente activa de América Latina, sin embargo, estaba empleada en el tercer segmento, que generaba menos del 11% del PIB. La productividad per cápita en el segmento más productivo es más de 16 veces superior a la del segmento de baja productividad (CEPAL 2011).

Esta fragmentación de los mercados laborales, con su elevada proporción de trabajo informal, solo se abordó muy tímidamente

---

oportunidades y derechos en la región que persisten continuamente y que también están culturalmente garantizadas como consecuencia perpetua de esta constelación (Bárcena Prado, 2016; CEPAL 2018).

durante los años de bonanza y sigue siendo una característica estructural de las sociedades latinoamericanas: hoy en día, la cifra de trabajo informal en la región ronda de forma bastante constante el 50% de la población activa; esto corresponde a más de 160 millones de personas; la mayoría de ellas son jóvenes, mujeres y miembros de minorías étnicas (ILO, 2020).

Los mercados laborales tradicionalmente muy dispares de América Latina, con su baja productividad, complicaron a su vez o incluso impidieron los aumentos de productividad previstos durante la “marea rosa”. Varios indicadores lo ilustran: si el valor medio internacional de la elasticidad del empleo –en el que una elevada elasticidad es expresión de una producción intensiva en mano de obra y de una baja productividad laboral– se situó en una media de 0,32-0,37 puntos durante el periodo de auge, la cifra correspondiente a América Latina fue casi el doble. Durante tres décadas, había rondado los 0,6 puntos, y mostró escasas mejoras incluso durante la fase de auge (OIT, 2013). Así pues, el aumento regional de la producción no se logró principalmente gracias a la mano de obra de alta calidad, sino a la expansión de las tareas intensivas en mano de obra:

La región logró algunos avances entre 2002 y 2010, con un aumento de la productividad laboral a una tasa del 1,5% anual. Pero este avance está por debajo del observado en otras regiones como África Subsahariana (2,1%) y, sobre todo, Asia Oriental (8,3%, sin contar Japón y la República de Corea). Además, en muchos de los países de la región estas ganancias no se han distribuido equitativamente [traducción del autor] (ECLAC/ILO 2012, p. 2).

En otras palabras: lo que se estaba creando, más que nada, era empleo sin productividad.

La misma tendencia se observa en la evolución de la relación salario/PIB, que según diversos cálculos disminuyó en 13 países durante el periodo de auge; la relación salario-PIB calculada osciló entre el 23 y el 48% y se estabilizó en el 40% en la región en su conjunto. En comparación: durante el mismo periodo, los países de la OCDE

mantuvieron una relación salario/PIB promedio de más del 50% (OIT, 2012). Comúnmente se supone que una relación salario-PIB decreciente implica una menor participación de los asalariados en el valor agregado y, en consecuencia, una creciente desigualdad de ingresos. Sin embargo, paradójicamente, la realidad en América Latina durante la última década fue la opuesta: no solo disminuyó la relación salario-PIB, sino también el coeficiente de Gini y, por ende, el grado de desigualdad de ingresos que mide. Diversos estudios dan cuenta de esta contradicción con referencia a una reducción empíricamente verificable de la desigualdad dentro de la propia estructura salarial (OIT, 2013): las discrepancias entre ingresos altos y bajos disminuyen, aunque dentro de la participación (decreciente) de la masa salarial total de la región. Y, de hecho, la desigualdad de ingresos en América Latina disminuyó. Sin embargo, tanto los efectos de las inversiones como los del empleo durante el auge de los recursos naturales todavía indicaba una concentración continua en los servicios no comercializables y poco calificados; además, esto estuvo acompañado por la desvalorización de las competencias y calificaciones profesionales superiores (CEPAL, 2013). En otras palabras, la creciente armonización de los salarios se logró a través de la expansión de mano de obra poco calificada y la devaluación simultánea de los niveles y certificados profesionales formales.

Teniendo en cuenta esta dinámica y el hecho de que la tasa media de empleo de América Latina en el sector servicios (65%) ya se situaba notablemente por encima de la media internacional correspondiente, el Banco Mundial llegó a la siguiente conclusión, un tanto inquietante: “(...) lo que normalmente se considera una evolución positiva –la disminución de la desigualdad en los ingresos laborales– puede esconder un patrón preocupante, a saber, una tendencia a la especialización en sectores no comercializables de baja cualificación y productividad” [traducción del autor] (World Bank, 2012, p. 39).

Aunque los ingresos procedentes del trabajo asalariado aumentaron en los sectores de menores ingresos, la factura salarial en su conjunto no lo hizo. Así pues, a pesar de sus efectos positivos sobre el

empleo, las políticas laborales de los gobiernos progresistas también conllevaron una tendencia a la devaluación del empleo formal (por ejemplo, en Brasil y Chile) o a la informalización (encubierta). Las diferencias económicas entre los trabajadores disminuyeron, aunque sin una mejora simultánea de su posición socioeconómica en el conjunto del sistema económico.

Independientemente de los diversos esfuerzos que de hecho se emprendieron, durante el último auge de los recursos naturales en la región no se materializó la aplicación de cambios estructurales en los tradicionales regímenes laborales. La extensión del trabajo informal apenas disminuyó y tampoco se abordó la heterogeneidad de los distintos mercados laborales, que siguió generando altos niveles de desigualdad sin proporcionar impulsos significativos hacia avances en la productividad. La reducción de la desigualdad de ingresos en toda la región se debió, en gran medida, a la expansión de un sector de mano de obra poco calificada, inadecuadamente formada y escasamente protegida socialmente. A su vez, los recursos movilizados para abastecer a este sector no se basaron en políticas redistributivas o, en particular, fiscales, ni en aumentos de la productividad, sino en gran medida en el crecimiento de los ingresos procedentes de las exportaciones de recursos naturales.

Así, durante la última fase de auge del modelo de desarrollo orientado a la exportación, no se materializaron los aumentos de productividad deseados ni, por consiguiente, la diversificación económica. Cifras más recientes documentan el fracaso de los esfuerzos de diversificación. Según datos estadísticos de la UNCTAD (2023), las exportaciones de materias primas en Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia representaron más del 80% de las exportaciones totales en 2018; en Argentina y Brasil, esta proporción superó ampliamente el 60%. Allí donde el sector industrial es fuerte, las tasas de crecimiento de estos sectores productivos son, sin embargo, inferiores a las de los sectores de materias primas, como en Brasil y Argentina. Las estadísticas de la CEPAL (2023) muestran que, en Argentina, por ejemplo, los sectores de materias primas (agricultura y minería) representaban



el 9,1% del PIB y la industria el 20,3% en 1990. El sector industrial cayó al 15,8% en 2010, mientras que el sector de las materias primas subió a más del 12% ese mismo año. En general, ningún sector industrial de la región ha podido desarrollarse independientemente de los sectores que se apropian de ingresos de la exportación de la materia prima. La diversificación continúa lejos de ser una realidad. A nivel regional, la cuota de la industria en el PIB ha disminuido del 17,8% en 1990 al 12,6% en 2018.

Por tanto, tampoco hubo un cambio de la matriz productiva. En su lugar, se produjo una tendencia al debilitamiento de los sectores productivos en favor de los servicios no comercializables y poco calificados del sector terciario. Esto conllevará nuevas pérdidas de productividad a medio plazo y acentuará aún más en el futuro la dependencia de las economías de la región de las exportaciones de recursos naturales y de los precios del mercado mundial:

Una [fuerza de demanda de mano de obra] muy relevante para ALC viene dada por los cambios en la estructura sectorial de la economía posiblemente impulsados por efectos del tipo de la enfermedad holandesa asociados a la bonanza de los precios de las materias primas, por los que los recursos productivos tienden a desplazarse de los bienes comerciables no básicos hacia los no comerciables [traducción del autor] (World Bank, 2012, p. 31).

También estudios anteriores muestran que, en los países extractivistas, la economía extractivista en sí apenas genera efectos sobre el empleo debido a su fuerte carácter de enclave, pero a menudo conduce a una expansión del sector terciario. Además, la extracción de recursos lleva a una continua sobrevaloración de la moneda nacional, lo que a su vez provoca una disminución de la competitividad internacional de la economía interna y efectos de desindustrialización, debilitando o reduciendo el empleo en el sector manufacturero. Esta dinámica se describe a menudo en la literatura como la “enfermedad holandesa” (Auty y Furlonge, 2019).

De ello se desprende una conclusión directa: aunque las políticas sociales y laborales hasta el 2013 redujeron la vulnerabilidad social de ciertas partes de la población durante el periodo de auge, siguió habiendo grandes barreras de entrada al mercado laboral formal, socialmente protegido, que, en consecuencia, no se amplió significativamente. En su lugar, se promovió el empleo poco calificado, lo que facilitó indirectamente la devaluación de los títulos y funciones profesionales. Aunque esto condujo a una disminución de la desigualdad de ingresos, no logró cambiar los antiguos patrones de producción y estratificación social de la región. Después de que el auge de la demanda de las materias primas amainara a mediados de la década, estas políticas sociales, cuyo alcance estaba ligado a los precios del mercado mundial, disminuyeron. El resultado fue que la pobreza y la desigualdad volvieron a aumentar y provocaron nuevas crisis incluso antes de la pandemia (PNUD, 2016).

Parece como si la mayoría de los países latinoamericanos siguieran atrapados en la llamada “trampa de la renta media” (De Felipe et al., 2014), razón por la cual son incapaces de abandonar su especialización primaria en las exportaciones y alcanzar un nivel más sofisticado de producción de alta calidad mediante el aumento de la productividad laboral.<sup>4</sup>

Si el nuevo “extractivismo verde” ha de servir de vehículo para escapar de esta trampa –y si la región está decidida a transformar su modelo económico exportador de materia prima en un sistema social y ecológicamente sostenible, en el que el aumento cuantitativo de los ingresos de exportación se traduzca en un crecimiento cualitativo favorable a los recursos que incluya aumentos de productividad– es absolutamente imprescindible revalorizar la mano de obra.

<sup>4</sup> El concepto de “trampa de la renta media” (“*middle income trap*”) se refiere a las dificultades de los países de salarios medios para converger con los países industrializados, ya que no logran hacer la transición de los sectores de baja creación de valor (productos primarios y manufacturas que requieren intensivamente recursos naturales y mano de obra barata) a los sectores de alta creación de valor (como la fabricación intensiva en tecnología, la producción basada en el conocimiento) (Doner y Schneider, 2016).

Esto sería factible a través de la universalización de una educación y una formación profesional de alta calidad y de una seguridad social integral, facilitando una reducción significativa del trabajo informal y sentando las bases para un aumento de la productividad laboral y la creación de “empleos verdes” altamente eficientes y menos intensivos en recursos.

Los recursos adicionales para este cambio de la matriz productiva pueden generarse inicialmente con los ingresos del nuevo auge de los recursos “verdes”. Sin embargo, como nos enseñó el último periodo de auge, esto por sí solo es insuficiente y no resolverá el problema más allá del corto plazo; por ello, los ingresos deben generarse al margen de los ingresos procedentes de la exportación de materia prima. Lo que se necesita es el rápido desarrollo de fuentes adicionales de ingresos que dependan menos de las tendencias del mercado mundial y permitan la aplicación de estrategias a largo plazo. Hasta que los aumentos de productividad y los éxitos en la diversificación empiecen a surtir efecto, esto solo podrá lograrse con medidas fiscales que ayuden simultáneamente a mitigar la heterogeneidad estructural de los mercados de producción y de trabajo.

Es decir, con la necesaria voluntad y determinada decisión política y estrategia del desarrollo coherente el “extractivismo verde” puede beneficiar al desarrollo social y resultar verdaderamente verde. Durante sus nuevos periodos de prosperidad económica el podría promover cuatro objetivos: (1) avanzar en la universalización de la seguridad social, (2) reducir el trabajo informal, por tanto (3) aumentar gradualmente los potenciales de productividad e introducir el cambio de la matriz productiva, e (4) instaurar, desde el principio, un sistema fiscal rígido y redistributivo, que apoye el desarrollo de una estructura económica orientada a la productividad y, además, a la cohesión social y económica, más allá del sector exportador (Ocampo, 2017). Esto hace que la cuestión de la reforma fiscal –junto con las reformas agrícolas– sea uno de los temas centrales del desarrollo de América Latina en el siglo XXI.

## **Cambio de la matriz productiva y el desarrollo sostenible: una agenda**

La hoja de ruta para una política que aproveche el nuevo auge de la demanda de los recursos naturales para un cambio de la matriz productiva y una transformación socio-ecológica exitosa es bastante clara: el uso de tecnología verde por sí solo no será suficiente. Para lograr un verdadero desarrollo sostenible, el extractivismo verde debe estar vinculado de forma coherente a reformas estructurales en los ámbitos de la política social, la agricultura, las relaciones laborales y los sistemas fiscales, facilitando así una reducción de la heterogeneidad estructural. Para ello se necesitarían mecanismos muy ajustados que garanticen que todas y cada una de las nuevas actividades extractivas que se pongan en marcha vayan acompañadas de medidas de reforma específicas.

La reforma del sistema fiscal debe ser una prioridad crucial de cualquier estrategia para una transformación socio-ecológica (Bárceña y Prado, 2016): los impuestos permiten al Estado generar ingresos que no están directamente vinculados ni dependen de la explotación de la naturaleza ni están sujetos a la volatilidad de la dinámica del mercado mundial, y que, a largo plazo, contribuyen a financiar la expansión y la prestación de servicios públicos de alta calidad en el sentido de los derechos sociales, al tiempo que, por otra parte, hacen avanzar la diversificación económica y el cambio de la matriz productiva. Aunque la financiación de estas medidas pueda depender al principio, en parte, de los nuevos ingresos procedentes de las materias primas, el modo en que se convertirán progresivamente en modelos financiados con impuestos debe especificarse claramente desde el principio. El mejor momento para que los gobiernos consigan una amplia aceptación de tales reformas fiscales es durante los periodos de prosperidad económica.

Simultáneamente, la política del “extractivismo verde” debe encontrar nuevas respuestas a los cambios estructurales en curso en

la economía mundial, que avanza hacia la descarbonización y la digitalización. Las energías fósiles perderán su importancia a medio plazo, lo que pone de relieve la probabilidad de dolorosas pérdidas de ingresos para los países exportadores de petróleo y gas, como Venezuela, Bolivia y Ecuador. El reordenamiento tradicionalmente perseguido de las materias primas en la cesta de bienes de exportación (como, por ejemplo, está intentando Venezuela con sus esfuerzos por desarrollar explotaciones mineras en la región amazónica) ha supuesto impactos medioambientales adicionales y cada vez más destructivos, independientemente de cualquier uso de tecnologías verdes. Así pues, en estos países es más que necesario un profundo cambio estructural.

Los minerales y las tierras raras (por ejemplo, el litio, el cobre, el aluminio, el magnesio, el níquel), por el contrario, cobrarán mayor importancia, prometiendo nuevos y elevados ingresos. Sin embargo, a diferencia de la explotación de petróleo y gas, las operaciones mineras no suelen estar integradas en un marco organizativo centralizado ni sujetas a la regulación gubernamental. En su lugar, tanto las entidades locales como los actores privados y transnacionales están ganando influencia. Si no se responde a este estado de cosas con formas adecuadas de regulación y mecanismos de control, América Latina puede correr el riesgo de un peligroso aumento de las disparidades territoriales que podría desembocar en nuevos conflictos políticos e inestabilidad.

Nuestra reflexión hasta aquí ha demostrado: es ciertamente posible que América Latina se apoye en el “extractivismo verde” para salir de la “trampa de la renta media” y superar la heterogeneidad estructural de la región con el fin de avanzar hacia un desarrollo sostenible. Ahora bien, para ello es necesario que todos y cada uno de los nuevos esfuerzos de extracción de recursos naturales vayan acompañados de medidas concretas de universalización de las políticas de seguridad social, de reformas agrarias y de reducción del trabajo informal, a las que posteriormente se sumen mecanismos fiscales redistributivos con la mayor celeridad posible. El objetivo clave de estos

esfuerzos es la creación de empleo de alta cualificación, integrado en la seguridad social, en empleos verdes menos intensivos en recursos y en empleos de alto valor. Estos permitirán tanto un aumento de la productividad laboral a través de una producción basada en el conocimiento y tecnológicamente eficiente como el establecimiento de una producción tecnológica nacional. Eso es el único cambio para llegar a un cambio de la matriz productiva. En el contexto de la sostenibilidad, esto se traduce en última instancia en un nuevo modelo de integración en la economía mundial (Warnecke-Berger, 2021).

Si esto no se materializa, el auge esperado en América Latina y Argentina no hará avanzar ni la sostenibilidad ecológica ni la cohesión social. Lo que quedará será una región aún más esquilada de recursos y personas. La historia bien podría repetirse, solo que esta vez como una farsa. Al fin y al cabo, los políticos responsables eran plenamente conscientes de lo que había que hacer a su debido tiempo.

## **Bibliografía**

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

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

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

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

Borges, Fabián A. (2018). Neoliberalism with a Human Face? Ideology and the Diffusion of Latin America's Conditional Cash Transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147–67.

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

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

CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad – Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2023), *CEPALStat: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Santiago de Chile: CEPAL [<https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>]

Coronil, F. (2008). It's the Oil, Stupid!!! *Harvard Review of Latin America*, pp. 19–20.

De Felipe, Jesus, Kumar, Utsav y Galope, Reynold (2014). Middle-Income Transitions: Trap or Myth? *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22(3), 429-453.

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

ECLAC/ILO (2012). *The employment situation in Latin America and the Caribbean –Labour productivity and distribution issues*. Santiago de Chile: United Nations.

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

Filgueira, Fernando; Reygadas, Luis; Luna, Juan Pablo; Alegre, Pablo (2011), "Shallow States, Deep Inequalities, and the Limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America". En Blofield, Merike (Ed.), *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (pp. 245–277), Pennsylvania.

ILO (2020). *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Lima: Regional Office for Latin America and the Caribbean.

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

Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-led Development in Latin America. En G. Carbonnier et al. (Eds.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 51–76). Leiden/Boston: Brill Nijhoff.



OIT (2012). *Labour Overview. Latin America and the Caribbean*. Lima: Regional Office for Latin America and the Caribbean.

OIT (2013), *Labour Overview. Latin America and the Caribbean*, Lima: Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Paus, Eva (2020). Innovation strategies matter: Latin America's middle-income trap meets China and globalisation. *The Journal of Development Studies*, 56(4), 657-679.

PNUD (2016). Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2016: Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso. New York: PNUD.

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

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

Warnecke-Berger, Hannes (2021), "Rent, Capitalism and the Challenges of Global Uneven Development". En Warnecke-Berger, H. (Ed.), *Development, Capitalism, and Rent: The Political Economy of Hartmut Elsenhans*. London, New York: Palgrave Macmillan.

Williamson, Jeffrey G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(3), 324–41.

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

# ¿De qué hablamos cuando hablamos de “extractivismo agrario”?

Aspectos clave para un marco analítico<sup>5</sup>

*Ben M. McKay, Alberto Alonso-Fradejas y Arturo Ezquerro-Cañete*

## **Introducción**

Además de los sectores extractivos tradicionales (petróleo, gas, minería), la agricultura, la silvicultura y la pesca también se han enmarcado en la literatura como formas potenciales de extractivismo (Svampa, 2013). Gudynas (2010), por ejemplo, ha utilizado el término de “extractivismo agrícola” para referirse a la agricultura orientada al monocultivo, el uso de transgénicos, maquinaria y herbicidas químicos, con “poco o ningún procesamiento y exportación del producto como mercancía primaria” (p. 2). Gudynas sugiere que esto no es una “industria” debido a que el uso del término industria implica la transformación con valor añadido, no la producción primaria para la exportación. Para Gudynas, la actividad agrícola que se caracteriza por un alto volumen/intensidad de extracción, semi-procesada y destinada a la exportación se considera extractivista, con especial referencia a las plantaciones de soja en América Latina. Giarracca y Teubal (2014) sugieren que el término “también se aplica a un cierto

<sup>5</sup> Este capítulo se basa en un trabajo publicado en McKay et al. (2022) y Ezquerro-Cañete et al. (2023).

tipo de agricultura en la que los recursos esenciales, como el agua y la tierra fértil, y la biodiversidad, son degradados por el extractivismo” (p. 48). Petras y Veltmeyer (2014) utilizan el término agroextractivismo en el contexto de la cuestión agraria del siglo XXI, argumentando que gobiernos como el chino y otros inversores internacionales

buscan principalmente tierras para satisfacer su necesidad de seguridad de productos agroalimentarios y energía, mientras que las corporaciones multinacionales del sector extractivo de la economía global se preocupan principalmente por alimentar el lucrativo mercado de los biocombustibles produciendo palma aceitera, caña de azúcar y soja (p. 64).

Maristella Svampa (2013) incluye el agronegocio y la producción de biocombustibles en su comprensión del nuevo extractivismo en América Latina, “debido a que consolidan un modelo que tiende a seguir un monocultivo, la destrucción de la biodiversidad, una concentración de la propiedad de la tierra y una reconfiguración destructiva de vastos territorios” (pp. 118-119), el cual está impulsado por lo que ella llama el Consenso de los *Commodities*.

Por lo tanto, la noción de extractivismo agrario se ha introducido bajo el paraguas del extractivismo para referirse de manera general a la producción intensiva de monocultivos a gran escala para la exportación. Pero, ¿cuál es el carácter “extractivista” del extractivismo agrario? ¿Es extractivista todo tipo de producción de monocultivos de exportación a gran escala con uso intensivo de agroquímicos? Evidentemente, este tipo de producción agrícola puede adoptar diversas formas con relación al uso y control de la tierra, las relaciones laborales, la distribución del excedente y las relaciones sociales de producción, reproducción, circulación y consumo en general. Algunas plantaciones a gran escala pueden requerir de una gran cantidad de fuerza de trabajo y venir a sustituir un uso previo del suelo agropecuario que apenas generase empleo, o ser de propiedad cooperativa de quienes las trabajan, reinvertiendo el excedente en la economía doméstica, creando encadenamientos productivos hacia delante y

hacia atrás, generando sinergias intersectoriales y produciendo bienes de consumo con valor añadido para el mercado interno. Aunque este tipo de agricultura industrial a gran escala también adolece de muchos problemas socioecológicos, sigue siendo distinta de aquella altamente mecanizada y que requiere de un mínimo de fuerza de trabajo asalariada, que se orienta principalmente a la exportación con poco o ningún procesamiento, que está bajo control corporativo en mercados concentrados y que es altamente dependiente de insumos agroquímicos. Es posible, entonces, que no toda la producción agrícola altamente intensiva en capital se rija bajo una lógica y forma de producción extractivista de carácter depredador. Por eso es fundamental analizar y especificar el carácter y la intensidad extractivista del modelo de producción.

Existen, por ejemplo, iniciativas (agro) extractivistas altamente mecanizadas, como ciertas formas de producción de soja, que apenas requieren de fuerza de trabajo. Así, más que en una transferencia de fuerza de trabajo a sectores industriales o de servicios, en contextos de escasas oportunidades laborales esto resulta tanto en el incremento como en el estancamiento de la población excedentaria relativa (Alonso-Fradejas, 2022). En otras palabras, en lugar de contar con una reserva de mano de obra que permita mantener los salarios bajos para facilitar la acumulación de capital, ciertas formas de extractivismo agrario se caracterizan por la paradoja de que “los lugares (o sus recursos) sean útiles, pero la gente no lo sea, por lo que el despojo se desvincula de cualquier perspectiva de absorción de mano de obra” (Li, 2009, p. 69). En otros casos, sin embargo, la expansión agroextractivista requiere de la explotación del trabajo productivo remunerado y del trabajo productivo y reproductivo no remunerado, como veremos más adelante (Alonso-Fradejas, 2022; Landívar García, 2022; Ojeda, 2022). Estas características extractivistas de algunos modelos de agricultura corporativa terminan socavando las propias bases sociales y naturales de las que depende su reproducción –y la apropiación de valor–, a una escala sin precedentes. Así, el modelo agroextractivista dominante no solo provoca

el agotamiento y contaminación del suelo y el agua, la emigración rural y el aumento de “poblaciones excedentarias” sin perspectivas de futuro. También resulta en impactos catastróficos e irreversibles para innumerables especies, incluida la nuestra.

La agricultura corporativa de corte extractivista se ha convertido en el modelo dominante de producción de agro-mercancía en el contexto de las crisis ambientales y sociales de nuestros días. Paradójicamente, este es el modelo que impulsan los complejos corporativos de “cultivos comodín” como la soja, la palma aceitera y la caña de azúcar que lideran los debates actuales sobre la “intensificación agrícola sostenible”, la “agricultura climáticamente inteligente” y la producción de “biomateriales y bioenergía”, a pesar de su continua dependencia de los combustibles fósiles y otros costosos insumos externos. Aunque abundan las contradicciones, el modelo agroextractivista se ha expandido a nivel global, y en particular en América Latina, a la par de una mayor consolidación corporativa (Gras y Hernández, 2014), de la introducción de la agro-biotecnología y las semillas transgénicas (Otero y Lapegna, 2016), y de la creciente penetración en el agro del capital financiero y del de extracción de minerales e hidrocarburos. Al mismo tiempo, los crecientes flujos comerciales de biomasa están agravando los problemas climáticos, medioambientales y de salud humana asociados al extractivismo. Debido a su excesiva dependencia de la biomasa fósil y a los cambios de uso del suelo que conlleva, el sector agrícola y forestal es responsable del 45% de las emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina (CEPAL, 2021a). La expansión de plantaciones y pastos ganaderos de gran escala está impulsando la deforestación a un ritmo alarmante: entre 1990 y 2020 la pérdida total de la cubierta forestal en toda la región fue de 138 millones de hectáreas, lo que equivale a algo más de la superficie de Perú (CEPAL, 2021b).

A pesar de las crecientes evidencias sobre las contradicciones biofísicas de la agricultura capitalista y de la escalada de conflictos socioambientales ligados a la apropiación y el despojo de territorios y recursos naturales, el modelo agroextractivista corporativo sigue

avanzando y promoviéndose bajo la fachada de la acción climática y el desarrollo sostenible (Alonso-Fradejas, 2021; León Araya, 2022). El Banco Mundial insiste en la necesidad de hacer la agricultura más sostenible e inclusiva mediante la introducción de técnicas y tecnologías “climáticamente inteligentes” y un modelo productivo que incorpore a las y los agricultores familiares y capitalistas de pequeña escala a cadenas de valor globales para reducir la pobreza rural. El “Programa de *Commodities* verdes” del PNUD, lanzado en 2009, promueve las asociaciones público-privadas y los compromisos voluntarios del sector privado en el contexto de iniciativas globales de múltiples partes interesadas enfocadas en la gobernanza de *commodities* agrícolas de alto valor como la soja, el aceite de palma y la piña, como la mejor manera de conciliar la lucha contra el cambio climático con la intensificación agrícola (PNUD, 2021).

La naturaleza apolítica de estas soluciones legitima la rearticulación de los supuestos Neo-Maltusianos bajo el discurso del cambio climático (Ojeda, Sasser y Lunstrum, 2020) y fracasa en abordar las causas estructurales profundamente arraigadas de las desigualdades rurales, mientras desvía la atención de las problemáticas de los derechos humanos y la representación democrática de una gran diversidad de trabajadoras/es rurales.

En el resto de este capítulo discutimos el concepto de extractivismo agrario con referencia específica a las dinámicas en Bolivia, Paraguay y Guatemala. Luego esbozamos siete aspectos clave para analizar el extractivismo agrario en América Latina y más allá.

## **Extractivismo agrario**

El término “agroextractivismo” o “extractivismo agrario” tiene una historia reciente. Surgió como una categoría analítica desarrollada para investigar la economía, la ecología y la sociología política de las transformaciones agrarias y ambientales en América Latina a principios de siglo (Alonso-Fradejas, Alonzo y Dürr, 2008; Gudynas, 2010).

Posteriormente, el término se viene utilizando como base para actualizar el significado contemporáneo de la cuestión agraria (Petras y Veltmeyer, 2014), como herramienta conceptual para analizar las implicaciones del auge de los complejos de “cultivos comodín”, los efectos de la violencia y la extracción de recursos naturales desde la perspectiva de género (Berman-Arévalo y Ojeda, 2020), y los contornos cambiantes del poder en el sistema global de agro-mercancías (Ye et al., 2020), así como un marco para el análisis de la dinámica extractivista depredadora de la agricultura corporativa contemporánea (McKay, Alonso-Fradejas y Ezquerro-Cañete, 2022).

En Bolivia y Paraguay, por ejemplo, la expansión de la frontera agrícola en las últimas dos décadas forma parte de un imperativo agroextractivista más amplio que puede verse en toda la región del Cono Sur de Sudamérica: la que Syngenta denominara como “República Unida de la Soja”. En Bolivia y Paraguay en particular, el complejo corporativo de la soja está controlado en gran medida por el capital extranjero, generando poco o ningún valor añadido en los componentes producidos localmente. La fuerza de trabajo se ha convertido en excedentaria para las necesidades de acumulación de capital, dando lugar a dinámicas de exclusión social y a una reconcentración de la propiedad de la tierra en el campo. La dependencia de los organismos genéticamente modificados y sus costosos paquetes tecnológicos no solo descartan las formas indígenas y campesinas de trabajar la tierra, sino que agotan la naturaleza por medio de la erosión del suelo, la contaminación agroquímica y la deforestación a gran escala. Combinadas, estas dinámicas hacen que el complejo de la soja se asemeje a un enclave extractivo –un “enclave sojero”, en el análisis de Fogel y Riquelme (2005)– ya que la plusvalía, las rentas y la naturaleza no humana son extraídas y apropiadas de las economías locales.

En Guatemala, por su parte, el auge de los complejos corporativos de la caña de azúcar y la palma aceitera bajo el control de la oligarquía nacional desde mediados de los 2000 conlleva una forma depredadora de extractivismo agrario que está impulsando un proceso de

“destrucción degenerativa”. Esto implica una economía productiva sin pertinencia cultural que destruye empleo y se basa en la apropiación de trabajo no remunerado, que no solo deja atrás a la mayoría de las y los residentes locales, sino que se ceba especialmente con los cuerpos jóvenes y femeninos. Además, el modelo agro-extractivista erosiona el tejido comunal y las instituciones que permiten tanto la reproducción de comunidades e identidades más sólidas desde el punto de vista cultural y ecológico, como un cierto grado de socialización de riqueza a nivel local que beneficia a todas y todos, pero que es vital para la población más desfavorecida. Es también este grupo de residentes quien se lleva la peor parte en las relaciones de transferencia de costos ambientales y sociales tras la conformación de paisajes tóxicos por parte de las empresas de caña y palma. Como resultado, el auge de los complejos cañero y palmero aumenta y estanca la población excedentaria relativa, al tiempo que la empuja hacia los límites de la subsistencia (Alonso-Fradejas, 2022).

Es así que en libro *Extractivismo Agrario en América Latina* (McKay, Alonso-Fradejas y Ezquerro-Cañete, 2022), nos propusimos investigar las dinámicas extractivistas de las formas dominantes de producción de biomasa en la actualidad, indagando en las siguientes siete dimensiones: (i) las particularidades del sector y de las materias primas analizadas; (ii) los flujos de capital; (iii) la cuestión del trabajo; (iv) las dinámicas de acceso y propiedad sobre los recursos naturales; (v) los flujos de conocimiento; (vi) los flujos de energía y materiales de la naturaleza no humana; y (vii) la reestructuración territorial y efectos sobre el modelo de desarrollo. Esta conceptualización ampliada permite un análisis más exhaustivo de las características extractivistas de la agricultura capitalista contemporánea en diversos complejos de cultivos, modalidades, tiempos, geografías y economías políticas.



## **Siete aspectos clave para analizar el extractivismo agrario**

En primer lugar, es importante que amplíemos la mirada empírica del extractivismo agrario más allá de las tendencias recientes en la agricultura de América Central y del Sur, y en particular, como señalan Tetreault, McCulligh y Lucio (2022), en la producción de cultivos comodín transgénicos bajo control corporativo que han venido caracterizando el concepto en gran parte de la literatura crítica hasta la fecha (Alonso-Fradejas, 2022; Giarracca y Teubal, 2014).

El examen tanto de otros bienes agrícolas y forestales como de otros componentes del sistema agroalimentario a través de la lente (agro) extractivista invita a re-evaluar empíricamente el alcance del concepto e introduce nuevas preguntas sobre su utilidad política y analítica. El concepto de extractivismo agrario se aplica a cultivos tan diversos como el agave (Tetreault, McCulligh y Lucio, 2022), la piña (León Araya, 2022), y la silvicultura (Kröger y Ehrnström-Fuentes, 2022), así como a los cultivos agrícolas comodín de la palma aceitera (Alonso-Fradejas, 2022; Ojeda 2022), la soja (McKay y Colque, 2022; Poth, 2022; Sauer y Oliveira, 2022); y la caña de azúcar (Alonso-Fradejas, 2022; Landívar García, 2022). Las particularidades de estos cultivos agrícolas y forestales presentan una gran diversidad en términos de flujos y dinámicas de conocimiento, capital y trabajo; su metabolismo social; sus niveles de procesamiento, industrialización y efectos socioeconómicos más amplios; y las relaciones y dinámicas políticas en torno al acceso y control de los recursos naturales.

Un segundo aspecto se refiere a los flujos de capital. Si bien muchos de los actuales complejos corporativos de cultivos comodín están controlados por oligopolios, no siempre es el capital transnacional sino también diversas clases de capital de ámbito doméstico las que extraen y se apropian de rentas, energía y materiales de la naturaleza humana y no humana. Entender quién controla y se apropia de qué flujos de capital es crucial para comprender los efectos más amplios de la actividad (agro) extractivista sobre el modelo

de desarrollo. Si bien puede darse el caso de que la mayor parte del valor se canalice hacia los “centros” de acumulación de capital, es demasiado simplista pensar que se trata de procesos unilaterales o unidireccionales, como señala León Araya (2022). Muchos estudios destacan explícitamente el papel clave del Estado en el fomento y la facilitación del extractivismo agrario, a menudo a través de alianzas con el capital tanto transnacional como doméstico para lograr beneficios económicos y políticos. Por tanto, comprender cómo se articulan los flujos de capital y el control sobre el valor es fundamental en nuestro análisis del extractivismo agrario.

Las dinámicas laborales diferenciadas representan un tercer aspecto clave de nuestro análisis. Mientras que en algunos casos la fuerza de trabajo se ha hecho superflua para las necesidades de acumulación de capital (Alonso-Fradejas, 2022; Kröger y Ehrns-tröm-Fuentes, 2022; McKay y Colque, 2022), otros complejos de cultivos siguen siendo intensivos en fuerza de trabajo y dependen de diversas formas de explotación laboral. En México, por ejemplo, la “jornalerización de la producción de agave” ha fragmentado la mano de obra siguiendo las pautas del taylorismo en la fábrica, reduciendo los costos de la mano de obra al transferir muchas de las tareas que requieren menos destreza, pero mayor esfuerzo físico, a personas migrantes indígenas del sur de México (Tetreault, McCulligh y Lucio, 2022). Además, como demuestra Alonso-Fradejas (2022), el régimen laboral “productivo” remunerado y visible se asienta sobre los remanentes de trabajo no libre en las plantaciones de caña de azúcar y palma aceitera, sobre el trabajo productivo invisible y no remunerado de mujeres, niñas y niños, así como sobre el trabajo “reproductivo” afectivo y material gratuito en el hogar, a menudo realizado por mujeres, niñas/os y ancianas/os. Asimismo, para Ojeda (2022), la captura extractivista de valor se apoya en la reproducción social y en las relaciones de género desiguales dentro del hogar, enfatizando la imposibilidad de separar la producción de bienes de la reproducción social. Landívar García (2022) también explora las experiencias diferenciadas por género en el sector agroextractivista de la caña de

azúcar en Ecuador, destacando la infravaloración del trabajo femenino y revelando el impacto desproporcionado sobre las mujeres, cuyo trabajo termina subsidiando a un modelo extractivista que se apropia de su tiempo y esfuerzo.

Las dinámicas de acceso y propiedad sobre los recursos representan un cuarto aspecto importante para nuestros análisis. Estas incluyen diversas formas de apropiación (legal e ilegal) de los recursos naturales, incluyendo además de la tierra los bosques (Kröger y Ehrnström-Fuentes, 2022) y el agua (Alonso-Fradejas, 2022; León Araya, 2022; Sauer y Oliveira, 2022; Tetreault, McCulligh y Lucio, 2022); incluso a través de acuerdos contractuales de deuda y dependencia que permiten una captura de valor sin despojo (McKay y Colque, 2022; Landívar García, 2022). En Brasil, Sauer y Oliveira (2022) señalan un combo de inversiones, especulación financiera, recursos públicos, colusión y expropiación violenta como los medios a través de los cuales se amplían las fronteras agroextractivistas. El extractivismo agrario requiere de una profunda transformación del uso de la tierra y de las formas de apropiación de la naturaleza que suele transformar de raíz las relaciones sociales de acceso y control sobre los recursos naturales.

Un quinto aspecto clave es el control y la influencia sobre los flujos de conocimiento. El extractivismo agrario implica no solo una “brecha metabólica” en las relaciones materiales entre sociedad y naturaleza, sino también una creciente “brecha de conocimiento” entre las prácticas productivas tradicionales y nuevos métodos y tecnologías productivas de carácter intensivo protegidas por derechos de propiedad intelectual (Alonso Fradejas, 2022; Poth, 2022; Tetreault, McCulligh y Lucio, 2022). Para Poth (2022), las relaciones extractivistas en el sector agrario no solo están sembradas en la tierra, sino que comienzan a florecer desde las esferas de la ciencia y la producción de conocimiento. Poth muestra cómo el control sobre la producción de conocimiento abre nuevos espacios para que el capital extractivista capture valor. Kröger y Ehrnström-Fuentes (2022) señalan cómo las jerárquicas relaciones ontológicas entre los

conocimientos tradicionales y modernos, con la “ciencia” firmemente posicionada en el segundo bando, borran las realidades y conocimientos de quienes no se alinean con el aparato forestal moderno. En su análisis de la dinámica política del ambientalismo, León Araya (2022) plantea que el concepto de desarrollo sostenible es apuntalado por un conocimiento científico que despolitiza y justifica diversas formas de coerción mientras promueve arreglos técnico-administrativos para tratar los impactos socio-ambientales negativos de las transformaciones agrarias. Así, consideramos fundamental identificar, rastrear y analizar los flujos de conocimiento y sus dinámicas políticas para la comprensión de las dinámicas agroextractivistas contemporáneas.

Un sexto aspecto se refiere a los flujos de energía y materiales de la naturaleza no humana. Esto implica un análisis de cómo y hasta qué punto se agota, o extrae, la naturaleza no humana, por parte de quién y con qué implicaciones (para quién). Alonso-Fradejas (2022) y Tetreault, McCulligh y Lucio (2022) examinan el “metabolismo social” de la extracción de recursos, señalando los enormes desequilibrios y contradicciones en los flujos de energía y materiales asociados a la expansión agroextractivista. En su análisis sobre el extractivismo forestal, Kröger y Ehrnström-Fuentes (2022) desmontan la imagen verde de las corporaciones forestales, revelando los vínculos entre la silvicultura y la extracción de nutrientes del agua y del suelo, con importantes contribuciones al cambio climático. Desde una perspectiva de ecología política feminista, Ojeda (2022) argumenta que debemos tomar en serio el papel de la reproducción social en nuestros análisis del extractivismo agrario, lo que requiere incorporar la naturaleza y el género a nuestro análisis, junto con la clase, la raza y otras formas de diferenciación social y opresión. Así, Ojeda muestra cómo el extractivismo agrario deteriora las condiciones sociales y ecológicas que posibilitan la vida. Alonso-Fradejas (2022) plantea un argumento similar sobre las formas en que el agroextractivismo depredador limita o elimina las condiciones culturales, sociales y medioambientales para la reproducción socioecológica. Es por esto

que analizar el tipo, la dirección, y el control sobre los flujos de materiales y energía es esencial para nuestro análisis, pues el extractivismo agrario conlleva la apropiación de la naturaleza no humana a un ritmo, escala y alcance sin precedentes que amenaza la reproducción de la vida en el planeta.

El séptimo y último aspecto es el análisis de las formas de reestructuración territorial y los efectos más amplios del extractivismo agrario sobre el modelo de desarrollo. Entendemos la reestructuración territorial como el resultado de la búsqueda del control de “aquellos lugares y espacios donde se produce un excedente [económico] mediante la configuración y el control de las instituciones y relaciones sociales que rigen la producción, la extracción y la acumulación” (Holt-Giménez, 2008). En la mayoría de los casos, esta reestructuración es facilitada por el Estado o incluso forma parte de un proyecto estatal. La comprensión de los alcances del proceso de reestructuración territorial involucra el análisis de los seis aspectos previos, junto con el del papel y la naturaleza del Estado y el de las relaciones Estado-capital-sociedad, que inevitablemente van más allá del discurso estatal. Varios estudios, por ejemplo, cuestionan el marco discursivo utilizado por gobiernos para legitimar el extractivismo agrario. Los discursos oficiales han presentado este modelo como un pilar del crecimiento y la recuperación económica (Sauer y Oliveira, 2022), que promueve la acción climática y el desarrollo sostenible (Alonso-Fradejas, 2022; Kröger y Ehrnström-Fuentes, 2022; León Araya, 2022), la inclusión social (Landívar García, 2022) y que contribuye al logro de la soberanía alimentaria (McKay y Colque, 2022). En Argentina, Poth (2022) muestra cómo el Estado ha sido un actor clave en el apoyo y la promoción de la biotecnología “para alimentar al mundo”. La autora sugiere que el papel del Estado en la imposición de la propiedad privada, legitimando o naturalizando así diversas formas de despojo (y en la expansión de la mercantilización de la naturaleza), es fundamental para el capitalismo extractivista y, de hecho, facilita un proceso de reestructuración territorial. Ojeda (2022) señala las formas en las que se desarrollaron las plantaciones de

palma aceitera en Colombia mediante la articulación del despojo paramilitar, estatal y capitalista, el cual ha sido sostenido y amplificado por un ataque sistemático a la reproducción social. La reestructuración territorial es un vector y una expresión del agroextractivismo, generando enclaves extractivistas y desarticulación sectorial en algunos casos (McKay y Colque, 2022) o procesos de “destrucción degenerativa” que desencadenan una purga social y ecológica del campo que afecta negativamente tanto a amigos como a enemigos, independientemente de la especie, la clase social, el género, la etnia o la ocupación (Alonso-Fradejas, 2022). Es así que entender estos impactos más amplios sobre el modelo de desarrollo, y el papel del Estado en estos procesos, es vital para el análisis del extractivismo agrario.

## **Conclusión**

En este capítulo presentamos un andamiaje conceptual para el análisis de ciertas formas de producción de materias primas agrícolas y forestales como una forma de extractivismo agrario o agroextractivismo. Consideramos que este es un concepto que ofrece utilidad analítica y política en los debates sobre transformaciones agrarias, climáticas y medioambientales, así como sobre los relativos al modelo de desarrollo, la acción climática y las transformaciones hacia la sostenibilidad de manera más general. La noción de extractivismo agrario pone de relieve las características extractivistas depredadoras de la agricultura de plantación corporativa y altamente dependiente de insumos externos que continúan dominando el sistema agroalimentario y de uso de los recursos naturales hoy en día. El concepto desafía frontalmente la noción de que este modelo es productivo y eficiente, y que desencadena la industrialización del campo. Al mercantilizar casi todos los aspectos de la cadena de valor y apropiarse gratuitamente de otros, el capital agroextractivista exprime la naturaleza humana y no humana, contaminando el medio ambiente e (hiper)explotando, agotando o directamente desplazando

a la población trabajadora. Este tipo de modelo agrícola y forestal encuentra parangón en otros sectores extractivistas, como la minería y la extracción de hidrocarburos, y consideramos que debe conceptualizarse como tal. Más que la simple remoción o extracción de recursos naturales del ecosistema, el (agro) extractivismo implica un amplio complejo de relaciones sociales y flujos de conocimiento, ideas, energía y materiales que apuntalan la incesante expansión del capital hacia nuevas fronteras de acumulación. Incluye tanto las operaciones del capital extractivista como las relaciones sociales de producción (o de “extracción”) sobre las que se asienta el mismo.

Los siete aspectos clave aquí presentados ofrecen un marco analítico integral para la discusión del extractivismo agrario que esperamos contribuya a los debates y estudios sobre las transformaciones agrarias, climáticas y ambientales en boga.

## **Bibliografía**

Alonso-Fradejas, Alberto (2021). The rise of authoritarian corporate populism. *Latin American Perspectives*. 0094582X211004912.

Alonso-Fradejas, Alberto (2022). La purga agoextractivista en Guatemala: ¿hacia un futuro renovable pero insufrible?. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo. (comps), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp. 259-304). Buenos Aires: CLACSO.

Alonso-Fradejas, Alberto., Alonzo, Fernando, y Dürr, Jochen (2008). *Caña de azúcar y Palma Africana: Combustibles para un Nuevo Ciclo de Acumulación y Dominio en Guatemala*. Guatemala: IDEAR.

Berman-Arévalo, Eloísa y Ojeda, Diana. (2020). Ordinary Geographies: Care, Violence, and Agrarian Extractivism in ‘Post-Conflict’ Colombia. *Antipode*, 52(6), 1583–1602.

CEPAL (2021a). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2021*. Santiago: ECLAC.

CEPAL (2021b). Forest loss in Latin America and the Caribbean from 1990 to 2020: the statistical evidence. ECLAC Statistical Briefings 2.

Ezquerro-Cañete, Arturo., Alonso-Fradejas, Alberto, y McKay, Ben M. (2023). The Power Politics of Agro-Extractivism for Climate Stewardship. En Veltmeyer, Henry, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *From Extractivism to Sustainability: Scenarios and Lessons from Latin America* (Cap. 4). London: Routledge.

Fogel, Ramon y Riquelme, Marcial (coords.) (2005). *Enclave Sojero: Merma de Soberanía y Pobreza*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

Giarracca, Norma y Miguel Teubal. (2014). Argentina: extractivist dynamics of soy production and open-pit mining. En H. Veltmeyer y J. Petras (comps.), *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* (pp.47-79). London: Zed Books.

Gras, Carla y Hernández, Valéria. (2014). Agribusiness and Large-Scale Farming: Capitalist Globalisation in Argentine Agriculture. *Canadian Journal of Development Studies*, 35(3), 339–357.

Gudynas, Eduardo (2010). Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur. *Territorios*, 5, 37-54.



Holt-Giménez, Eric (2008). *Territorial Restructuring and the Grounding of Agrarian Reform: Indigenous Communities, Gold Mining and the World Bank*. Amsterdam: Transnational Institute.

Kröger, Markus y Ehrnström-Fuentes, Maria (2022). Extractivismo Forestal – Uruguay. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp.343-384). Buenos Aires: CLACSO.

Landívar García, Natalia (2022). La inclusión de género en la producción de agrocombustibles en la costa del Ecuador: promesas ilusorias de desarrollo rural en el marco de un nuevo extractivismo agrario. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp. 221-258). Buenos Aires: CLACSO.

Leon Araya, Andrés (2022). Extractivismo agrario y desarrollo sostenible: la política de expansión de la piña en Costa Rica. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp. 189-220). Buenos Aires: CLACSO.

Li, Tania M. (2009). To make live or let die? Rural dispossession and the protection of surplus populations. *Antipode*, 41(1), 66-93.

McKay, Ben M. y Colque, Gonzalo (2022) Dinámicas extractivas en el sector agrario de Bolivia. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp.91-124). Buenos Aires: CLACSO.

McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (coord.). (2022) *Extractivismo agrario en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ojeda, Diana (2022). Reproducción social, despojo y el funcionamiento generizado del extractivismo agrario en Colombia.

En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ojeda, Diana, Sasser, Jade S., y Lunstrum, Elizabeth (2020). Malthus's Specter and the Anthropocene. *Gender, Place & Culture*, 27(3), 316–332.

Otero, Gerardo y Lapegna, Pablo (2016). Transgenic Crops in Latin America: Expropriation, Negative Value and the State. *Journal of Agrarian Change*, 16(4), 665–674.

Petras, James, y Veltmeyer, Henry (2014). *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*. Leiden: Koninklijke Brill.

PNUD (2021). *Palm Oil, Pineapples and Partnerships: Impact and Lessons from a Decade of Transforming Agricultural Commodities*. New York: UNDP.

Poth, Carla (2022) El Modelo Agrario Biotecnológico en Argentina: luchando en contra del capital en la ciencia. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (eds.). *Extractivismo agrario en América Latina* (pp. 47-90). Buenos Aires: CLACSO.

Sauer, Sérgio y Oliveira, Karla (2022) Extractivismo agrario en el Cerrado brasileño. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp. 125-162). Buenos Aires: CLACSO.

Svampa, Maristella (2013). Resource extractivism and alternatives: Latin American perspectives on development. En M. Lang y D. Mokrani (comps.), *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (pp. 1178-144). Amsterdam and Quito: Transnational Institute and Rosa Luxemburg Foundation.

Tetreault, Darcy, McCulligh, Cindy, y Lucio, Carlos (2022). Producción extractiva de agave y tequila en Jalisco, México. En McKay, Ben M., Alonso-Fradejas, Alberto, y Ezquerro-Cañete, Arturo (comps.), *Extractivismo agrario en América Latina* (pp. 305-342). Buenos Aires: CLACSO.

Ye, Jingzhong et al. (2020). The Incursions of Extractivism: Moving from Dispersed Places to Global Capitalism. *Journal of Peasant Studies*, 47(1), 155–183.

# Miradas estructurales sobre los extractivismos

*Rafael Domínguez Martín*

## **Introducción**

El objetivo de este capítulo es analizar las causas internas y externas que bloquean el proceso de diversificación de la estructura productiva y sofisticación exportadora de América Latina, y encierran a la mayoría de los países de la región en una trampa extractivista de especialización primaria. Adicionalmente, se valoran las posibilidades de desplegar políticas industriales horizontales que permitan escapar de esa trampa de renta media característica de las economías ricas en –y dependientes de– recursos naturales, usando las rentas proporcionadas por esa dotación para dejar atrás el extractivismo, a pesar del estrechamiento del espacio de políticas para el funcionamiento del Estado desarrollista que supone el marco institucional internacional actual.

La estructura del capítulo se divide en dos secciones. En la primera se delimita el marco teórico-conceptual para el abordaje del objetivo. En la segunda se despliega la discusión de las distintas interpretaciones que giran en torno a la relación entre extractivismo y bloqueo al desarrollo. El capítulo cierra con las principales conclusiones.

## **Marco teórico-conceptual: de una economía extractiva a una productiva**

El punto de partida teórico del capítulo es el neodesarrollismo. Se asume que la esencia del desarrollo es el cambio estructural a nivel agregado y, por tanto, el enfoque confronta directamente con la corriente postdesarrollista dominante de las últimas décadas. La razón de esta elección teórica es que el postdesarrollismo de los otros desarrollos alternativos y las alternativas al desarrollo, al igual que el neoliberalismo del desarrollo humano, comparten el enfoque individualista metodológico. Y este enfoque resulta inoperante para un análisis del desarrollo económico como cambio estructural productivo y distributivo sujeto a conflictos de orden interno e internacional. Por ello, se propone recuperar el concepto (y el proyecto) de desarrollo como cambio estructural colectivo de las tradiciones de economía política neomarxista (Baran, 1962) e institucionalista (Kuznets, 1966; 1971).

Según Baran (1962), el desarrollo económico es

una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo. El desarrollo económico ha sido propulsado siempre por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, y siempre ha sido enfrentado y obstruido por aquellos interesados en la preservación del *status quo* arraigado y del que se derivan innumerables beneficios y hábitos de pensamiento del tejido social existente, costumbres prevalecientes e instituciones. Siempre ha estado marcado por enfrentamientos más o menos violentos, ha procedido por arranques y efervescencias, ha sufrido reveses y ha ganado nuevo terreno –nunca ha sido un proceso suave y armonioso que se desarrolla plácidamente a lo largo del tiempo y el espacio (p. 110).

Por su parte, para Kuznets (1966), el desarrollo económico (el “crecimiento económico moderno”, en su terminología) es “un incremento

en el producto per cápita o por trabajador, muy a menudo acompañado por un incremento en la población y en general por cambios estructurales profundos” (p. 1). Es más, sin tales cambios estructurales no puede haber desarrollo:

[no] todos los desplazamientos en la estructura económica y social y en la ideología son *requisitos*, [pero]... algunos cambios estructurales, no solo en la economía sino también en las instituciones sociales y las creencias, son requisitos sin los cuales el crecimiento económico moderno sería imposible (Kuznets, 1971, p. 348).

Por tanto, el desarrollo económico es el crecimiento del producto per cápita o de la productividad, acompañado y reforzado por la transformación económica, social e institucional que tiene lugar cuando los países transitan desde una economía rural de base agraria e ingresos bajos hacia una economía urbana, industrial y de servicios modernos, de ingresos medios y altos, es decir, desde una economía extractiva de especialización primaria hacia una economía productiva y diversificada. Dicha transformación se compone de cambios persistentes (por eso se les denomina estructurales) que afectan a la demanda, la estructura y localización de la producción (desagrariación, industrialización, urbanización), otros aspectos sociales clave (transición demográfica y distribución del ingreso), así como al cambio institucional (desde las instituciones extractivas a las incluyentes), que en el campo de la sociología se suelen describir como proceso de modernización.

La explicación subyacente de estas transformaciones es la teoría postkeynesiana del desarrollo, en la que los cambios en la demanda inducen a cambios en la oferta. Según este enfoque, los cambios en la demanda (interna y externa a partir de la ley de Engel)<sup>6</sup> y en la distribución del ingreso, siguiendo la curva en U invertida de Kuznets y el ciclo vital del ahorro de Modigliani, facilitan la acumulación de

<sup>6</sup> Esta ley describe el descenso de la proporción destinada al consumo de alimentos a medida que aumenta el ingreso per cápita.

capital.<sup>7</sup> Estos cambios en la demanda inducen cambios en la oferta, concretados en el aumento de la productividad y de la complejidad económica que consolida la ventaja comparativa por diversificación e incrementa la competitividad externa.

Los cambios en la oferta (en la composición sectorial de la producción) constituyen “la característica más prominente de la transformación estructural” (Syrquin, 1988, p. 228) y además reflejan incrementos de eficiencia agregada. El incremento de la eficiencia se debe al desplazamiento de factores de producción (trabajo y capital) desde los sectores de baja productividad (agricultura) a los de alta productividad (industria manufacturera).

Las leyes de Kaldor identifican las regularidades empíricas que subrayan la importancia de la industria manufacturera como motor del proceso de desarrollo: i) cuanto más rápida es la tasa de crecimiento de la producción industrial, más rápido crece el PIB; ii) cuanto más rápida es la tasa de crecimiento de la producción industrial, más rápido crece la productividad del trabajo en la industria (ley de Kaldor-Verdoon); y iii) cuanto más rápida es la tasa de crecimiento de la producción industrial, más rápido crece la productividad laboral agregada, debido a la transferencia de trabajo desde la agricultura hacia la manufactura (UNCTAD, 2016).

Así, lo que hace especial a la industria frente a los sectores tradicionales y los servicios se resume en cinco elementos: i) la industria opera con rendimientos crecientes de escala (el argumento de Smith-Young-Sraffa) que desatan un círculo virtuoso entre estructura del mercado e innovación (Schumpeter); ii) es más capital-intensiva y, por ello, iii) también es susceptible de capitalizar el progreso tecnológico mediante la diversificación hacia actividades con mayor componente de innovación; iv) la industria tiene enlaces hirschmanianos más fuertes (hacia atrás y hacia adelante) con el resto de la

<sup>7</sup> La razón aparente de esta acumulación es el aumento de la desigualdad en favor de una clase empresarial inversora y de la oferta de población activa (que produce más de lo que consume, y, por tanto, ahorra) durante el proceso de desarrollo.

economía; y v) la elasticidad de precio e ingreso de los productos industriales es más elevada (Storm, 2015; UNCTAD, 2016).

El incremento de la eficiencia, derivado de los cambios estructurales (los desplazamientos en la demanda, el comercio y el uso de factores), junto con el aumento de los factores de producción, es lo que explica el crecimiento económico dentro de este marco teórico. A partir de los trabajos de Kuznets, Chenery y Syrquin (1975) y Syrquin (1988; 2008), se sistematizaron los hechos estilizados (las asociaciones estadísticas robustas) que acompañan al crecimiento económico a partir de la experiencia de los países desarrollados y en desarrollo en las últimas décadas. Estos hechos se pueden resumir en tres grupos de procesos: la desagrarización-industrialización-urbanización; la transición demográfica y los cambios en la distribución del ingreso; y el cambio institucional.

Estos hechos estilizados, en lo referido al proceso de desagrarización-industrialización-urbanización, se han visto confirmados por trabajos más recientes (Martins, 2019). Y se pueden analizar a partir de la identidad original de la contabilidad nacional, según la cual el Valor Añadido Bruto (VAB) de los diferentes sectores, es decir, el PIB, equivale a la demanda agregada, que puede descomponerse en interna y externa.

En las etapas iniciales de desarrollo, la productividad relativa de la agricultura (resultante de dividir las respectivas participaciones en el VAB y el empleo) queda rezagada respecto de la productividad relativa de los sectores urbanos (manufacturas y servicios) y de la media de la economía (=1). Cuando el sector industrial acelera su crecimiento en respuesta a los cambios en la demanda doméstica y a los cambios en la ventaja comparativa (con ayuda de las políticas comerciales de protección de industrias nacientes y otras políticas industriales horizontales) el desfase de productividad intersectorial hace que la desagrarización pase de la reducción relativa del empleo a la reducción absoluta.

Es entonces cuando la desigualdad en la distribución del ingreso que acompaña a la industrialización alcanza su pico y el momento



en que se supone entra en escena la acción colectiva de los trabajadores para protegerse de los efectos destructivos de la mercantilización con el apoyo del Estado, de acuerdo al contramovimiento de Polanyi (1944). Ello generará cambios institucionales que incentivan, después, la redistribución del ingreso, acortan la brecha de desigualdad (el tramo descendente de la curva en U invertida de Kuznets) y amplían el mercado interno al aumentar la propensión marginal al consumo.

La conclusión que deparan estos hechos estilizados es doble: los cambios en la demanda (interna y externa) y el crecimiento de la productividad, derivados de los desplazamientos del capital y el trabajo de la agricultura hacia la manufactura, se refuerzan mutuamente; a su vez, el aumento de la desigualdad del ingreso que tiene lugar en el proceso de desarrollo solo se puede revertir mediante cambios institucionales (que afectan a los derechos de propiedad), a través de las políticas de redistribución estática (reformas agrarias y reformas fiscales progresivas) y dinámica (orientación del gasto público hacia la formación de capital humano y la I+D+i y progresividad del gasto social) del Estado desarrollista en su dimensión funcional como Estado benefactor/compensador (el mensaje institucionalista-reformista de Kuznets tan a menudo olvidado), a la que es necesario añadir la neoschumpeteriana del Estado emprendedor.

Al conjunto de hechos estilizados identificados, se ha añadido en los últimos años otra regularidad estadística que ha caracterizado el cambio estructural durante la globalización y las últimas cuatro décadas de neoliberalismo: el proceso de desindustrialización. Este proceso (consistente en la pérdida relativa y absoluta de empleo industrial y la reducción relativa de VAB de la industria) se inició para los países desarrollados en la década del setenta de modo natural (como maduración hacia los servicios) e inducido (por el sesgo deflacionario de las políticas monetaristas). Pero fue seguido luego por los países de América Latina en la década del ochenta y el resto de los países en desarrollo en la década del noventa, que, a diferencia de

los desarrollados, se desindustrializaron antes de haber alcanzado el umbral del desarrollo (Palma, 2005).

Con el proceso de desindustrialización y, sobre todo, de desindustrialización prematura de los países en desarrollo, se ha planteado la discusión de si los servicios pueden sustituir a la industria como motor del desarrollo. La conclusión de la literatura es negativa: los servicios que pueden absorber tecnologías (los servicios comerciales) no son buenos para absorber empleo, y los servicios que son buenos para absorber empleo (los servicios no destinados a la venta) no pueden absorber la tecnología en la misma proporción (UNCTAD, 2016). Por tanto, sin industrialización, como principal cambio estructural, no puede haber desarrollo, o, como señala Vernengo (2018), “no hay nación desarrollada que no sea industrializada” (p. 172).

Esta conclusión ha sido corroborada por Cherif y Hasanov (2019), desde el Instituto de Desarrollo de Capacidades del FMI: las políticas industriales del Estado desarrollista de Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong fueron el hecho diferencial del Milagro del Este de Asia. Entre 1960 y 2014, solo 16 de 182 países que inicialmente eran de ingreso bajo (menos del 20% del PIB per cápita de EEUU en paridad de poder adquisitivo) o de ingreso medio (entre el 20% y el 50%), lograron graduarse en desarrollo (superar el 50% del PIB per cápita de EEUU). De ellos, siete se graduaron merced a las ayudas a la integración en la Comunidad Económica Europea (Italia, Irlanda, España y Portugal) y la UE (República Checa, Eslovenia y Estonia) cuando ya estaban en el umbral de ingreso medio-alto. Israel y Japón se desarrollaron también gracias a la masiva ayuda de EEUU, partiendo de niveles de ingreso medio-bajo (Japón) y medio-alto (Israel) y otros tres lograron traspasar el umbral del 50% gracias al petróleo (Aruba, Guinea Ecuatorial y Omán). Por tanto, los únicos países que lograron desarrollarse sin la proximidad a la Europa avanzada, una relación privilegiada con EEUU o a los descubrimientos de recursos naturales fueron los cuatro Tigres asiáticos, cuyo punto común fue la aplicación exitosa de las políticas industriales del Estado desarrollista.

Lo que a menudo se olvida es el marco institucional que propició ese tipo de Estado y su relación virtuosa con el sector privado. Y es aquí donde las conclusiones de la literatura neodesarrollista sobre el Milagro del Este de Asia (Amsden, 2001) proporcionan las claves para entender por qué el Estado desarrollista viajó tan mal a América Latina: las reformas agrarias que liquidaron a la oligarquía terrateniente y permitieron partir de un menor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, lo que está relacionado, a su vez, con la eficacia de las políticas públicas para disciplinar al sector privado, orientándolo hacia la transformación productiva y la diversificación exportadora.

### **Discusión: el desarrollo elusivo de América Latina y sus interpretaciones**

La posibilidad de salir del extractivismo perpetuador de la trampa del ingreso medio, usando las rentas derivadas de la explotación de los recursos para diversificar la estructura productiva y exportadora, fue defendida a nivel teórico y de política económica por un discípulo del gran pionero del desarrollo Hans W. Singer en la década del noventa: Harmut Elsenhans. El razonamiento de este profesor emérito de la Universidad de Leipzig se inspiró precisamente en la literatura sobre el éxito de los países de Asia del Este, donde la conexión entre la reducción de la desigualdad y el desarrollo fue clave para explicar el cambio estructural motorizado por el Estado desarrollista. Elsenhans partió del dilema de los países exportadores de productos primarios que Singer había identificado con la frase de doble sentido *danger of falling between two stools*. Traducida muy libremente al español por *El Trimestre Económico* como “quedarse como el perro del hortelano”, más bien tiene el sentido de caerse entre dos asientos o excrementos. Con ello Singer, que descubrió, simultáneamente con Raúl Prebisch (1949), el problema del deterioro estructural de los términos de intercambio, mostró el dilema que suponía para la

periferia industrializarse a partir de la base de exportación de recursos naturales debido a la volatilidad de los precios internacionales de los productos primarios.

Según Singer, cuando los precios de las materias primas aumentan durante la fase del auge de los precios y los países disponen de los medios para importar bienes de capital y financiar su propio desarrollo industrial, no tienen el incentivo para hacerlo, y las inversiones, tanto extranjeras como nacionales, se concentran en “la expansión de la producción de productos primarios sin dejar lugar a las inversiones internas que son el complemento requerido de cualquier importación de bienes de capital” (Singer, 1950, p. 482).

A la inversa, cuando caen los precios y disminuyen las ventas de los productos primarios, se agudiza de repente el deseo de la industrialización. Pero, al mismo tiempo, los medios para llevarla a efecto se reducen bruscamente. Aquí, de nuevo, parece que los países subdesarrollados están en peligro de quedarse entre dos excrementos: al no industrializarse en un período de bonanza debido a que la situación es tan buena como podía esperarse, y al no industrializarse en un período de depresión debido a que la situación es tan mala como podía esperarse (Singer, 1950, p. 482)

Basándose en este análisis y a partir de las enseñanzas de los países del Este de Asia, Elsenhans (1995) defiende la posibilidad de que las economías en desarrollo ricas en recursos naturales pudieran usar las rentas de los mismos (que constituyen la forma predominante del excedente en tales países) para dejar atrás el extractivismo y sus “tentaciones rentistas” (Elsenhans, 2018, p. 163). Para ello, es necesario que emerja dentro de esas sociedades rentistas una clase dirigente centralizada (que puede surgir de la clase media militar o burocrática). Esta clase-Estado, por medio de las políticas industriales horizontales de un Estado desarrollista maximizador, centralizador y distribuidor de las rentas, debe poner en marcha cuatro estrategias y políticas interconectadas para cambiar las ventajas comparativas y lograr la diversificación productiva: i) reformas agrarias que

liquiden a las oligarquías rurales descentralizadas y fortalezcan una clase media rural; ii) empoderar al factor trabajo para profundizar el mercado interno mediante el aumento del ingreso de las masas populares y la expansión de las clases medias urbanas (una reforma fiscal que penalice el consumo conspicuo de los ricos y redistribuya el ingreso hacia los sectores con mayor propensión marginal al consumo es aquí la herramienta imprescindible); iii) política de sustitución de importaciones, subvencionada también por la renta de los recursos naturales, que incluya los incentivos necesarios para lograr la competitividad de las nuevas exportaciones de mayor valor agregado y cambiar de este modo las ventajas comparativas; y iv) proceder a una devaluación de la moneda nacional que, sin afectar a la capacidad adquisitiva interna de los salarios (de lo contrario se incurriría en competitividad espuria), incentive las exportaciones de los nuevos bienes industriales y ponga coto a la adicción importadora de productos de consumo final que estrangula la financiación del proceso de desarrollo por la restricción externa .

En América Latina, la tierra prometida de los recursos naturales abundantes, la aspiración al desarrollo económico como proyecto colectivo de transformación fue enunciado en la década del treinta por Víctor R. Haya de la Torre (Domínguez, 2021), y –ya, como utopía movilizadora– encontró su definición más perfilada en el preámbulo de la Carta de Punta del Este para el establecimiento de la Alianza para el Progreso de 1961 (Declaración de los Pueblos de Nuestra América), donde quedó explícito que los cambios estructurales que consolidan el desarrollo en su dimensión interna (la industrialización) son los que posibilitan el proceso de convergencia económica o dimensión externa del desarrollo.

*A fortiori*, los obstáculos al desarrollo como proceso de transformación estructural, que es inherentemente conflictivo, provinieron de ambos frentes (interno y externo) en los que el papel del Estado como árbitro de intereses enfrentados resultó crucial. En América Latina, como en otras regiones en desarrollo, las condiciones iniciales (dotación de recursos naturales y el pequeño tamaño de varios

países) influyeron negativamente en el patrón real de cambio estructural afectando a su velocidad.

Una abundancia relativa de recursos naturales explotables con las tecnologías disponibles hizo que el peso de las exportaciones de productos primarios fuera mayor que el esperado, lo que retrasó la diversificación de la estructura productiva a través de la restricción de la balanza de pagos, debido a que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones sobrepasó sistemáticamente la de las exportaciones (Bárcena y Porcile, 2022). Los países de menor tamaño, además, se vieron afectados por una mayor dependencia de la demanda externa que los grandes, y presentaron elevados niveles de concentración de la producción por productos, lo que evidencia que el subdesarrollo como especialización es lo contrario a la diversificación de la estructura productiva característica del desarrollo.

Específicamente, los países de América Latina sufrieron la desindustrialización prematura más temprana de todos los países en desarrollo, como consecuencia de la aplicación en la década de los ochenta de políticas neoliberales comerciales y financieras, que constituyeron, según Palma (2019), una nueva variante del síndrome holandés: un factor adicional de desindustrialización que ha seguido profundizando hasta la actualidad (Kruse et al., 2021). El resultado fue un sector urbano de servicios de baja productividad hipertrofiado –una urbanización prematura– que no sirvió de tractor del crecimiento por su heterogeneidad y baja productividad relativa, lo que explica la falta de convergencia o “convergencia truncada” (Bértola y Ocampo, 2012) de la región con el líder tecnológico.

Las causas internas y externas que bloquean por el proceso de diversificación de la estructura productiva y sofisticación exportadora de América Latina y, en resumen, su falta de convergencia con el líder tecnológico, han sido perfectamente identificadas desde hace muchos años en el campo de las cuatro grandes teorías económicas heterodoxas del desarrollo (institucionalismo, estructuralismo, neomarxismo y postkeynesianismo), que, en sus múltiples hibridaciones, permiten la explicación integrada propuesta a continuación.

Internamente, las reformas neoliberales consolidaron un orden de acceso limitado en el que las élites extractivas solo incentivaron la especialización de acuerdo a ventajas comparativas estáticas en sectores con bajo potencial tecnológico. Estas ventajas facilitaron la captura de rentas no productivas basadas en una competitividad espuria (bajos salarios y extracción de materias primas infravaloradas al no incluir los costes sociales y ambientales) en desmedro de la generación de beneficios por incremento de la productividad, derivada de un proceso de diversificación productiva. La estructura económica y social resultante es lo que permite “a los de arriba” seguir “apropiándose de una parte ingente del ingreso nacional”, como dice Palma (2020), “pase lo que pase y cueste lo que cueste”.

Esta elevada desigualdad en el acceso a los recursos económicos, el poder político y los ingresos es lo que explica que los países latinoamericanos estén bloqueados en la trampa de la renta media (Flehtner y Panther, 2016). La trampa de renta media describe el bloqueo del proceso de desarrollo por la imposibilidad de pasar de la fase de imitación a la fase de innovación, lo que se refleja en la falta de convergencia en productividad e ingresos con el líder tecnológico. Y la situación de bloqueo se perpetúa gracias a las instituciones ineficientes o directamente “imbéciles” (Veblen, 1914, p. 25), tales como el clasismo, el racismo, el machismo, los pactos fiscales excluyentes, el clientelismo y la gran corrupción. Estas instituciones desincentivan el aumento de la productividad, al limitar las capacidades desarrollistas del Estado para promover la innovación o eficiencia schumpeteriana, mediante la inversión en infraestructuras, educación e I+D+i, que son cruciales para acelerar el cambio estructural (Martins, 2019).

A su vez, la estrechez del mercado, debido a la elevada desigualdad, bloquea la expansión de la producción y la inversión (la eficiencia keynesiana), lo que explica la estrategia de acumulación de las élites, que, fusionando a Samir Amin y Amit Bhaduri, se podría denominar *lumpendesarrollo depredador por desposesión*. Esta estrategia genera un crecimiento insostenible basado en la depredación de los

recursos naturales y el desplazamiento forzado de las personas (previa destrucción de sus modos de vida) por el sector del agronegocio y los proyectos extractivistas de las grandes transnacionales mineras, y genera lo que Prebisch (1963) denominó “insuficiencia dinámica”, es decir, la incapacidad para absorber la población expulsada, que se integra en el sector informal urbano de baja productividad.

A nivel externo, el retorno forzado –por las políticas neoliberales– de América Latina a su posición ricardiana original, basada en ventajas comparativas estáticas (la especialización primaria), intensifica la restricción de balanza de pagos característica de la posición de los países en desarrollo o “pesimismo de las elasticidades” de Prebisch-Singer-Thirlwall (Vernengo, 2018). Paralelamente, esta restricción externa, derivada del régimen internacional de comercio, inversiones y transferencia tecnológica de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales firmados por diversos países, ha ido estrechando el espacio de políticas para la operación de los Estados desarrollistas y sus políticas industriales (Torres y Ahumada, 2022), que requieren para poder arrancar una base de mercado nacional ampliado para el aprendizaje industrial.

En América Latina, la desindustrialización fue acompañada, además, por una reducción de la complejidad productiva, que se acentuó durante el último *boom* de los *commodities* a causa de la demanda de China. Pero la relación con China, que profundizó una reprimarización que venía del Consenso de Washington, también abrió una posibilidad para la reversión de las políticas neoliberales en la región que no fue aprovechada. Una de las razones de esta oportunidad perdida fue la inoperancia y la falta de coordinación efectiva de los organismos de integración latinoamericanos, con el agravante de la reticencia de Brasil a impulsar el proyecto del Banco del Sur y la arquitectura financiera regional.

En suma, el cambio estructural para el desarrollo de la periferia no es un camino fácil: como todo proceso de desarrollo, es conflictivo a nivel interno y está fuertemente mediatizado a nivel internacional.



La diversificación de la estructura productiva y la sofisticación exportadora precisan desplegar políticas industriales a partir de la recuperación y actualización del proyecto del Estado desarrollista, que es el que en su momento implementaron Alemania y después Japón, los Tigres Asiáticos y finalmente China para converger rápidamente con los países tecnológica y económicamente más avanzados por medio de políticas industriales (Cherif y Hasanov, 2019). A pesar de las restricciones institucionales que impone la OMC a las políticas industriales, queda cierto resquicio de esperanza y los países en desarrollo todavía pueden aprovechar el espacio de políticas disponible... a menos que hayan firmado TLC con EEUU o la UE (Chang y Andreoni, 2020). Primero, porque hay algunos instrumentos de esas políticas que son de naturaleza doméstica y no están sujetos a restricciones institucionales externas: las inversiones en infraestructuras, educación e I+D+i, las subvenciones para la formación de la mano de obra, los programas de compras públicas, los incentivos fiscales a la inversión privada o el uso estratégico de empresas estatales. Segundo, porque hay varias medidas de política industrial de naturaleza internacional a las que todavía puede acudir sorteando las restricciones institucionales por falta de consenso en la OMC. Tercero, porque la OMC establece topes arancelarios que muchas veces los países de menor ingreso no usan (aplican aranceles más bajos), y pueden recurrir a salvaguardias y restricciones cuantitativas en caso de problemas de balanza de pagos. Cuarto, porque, aunque la OMC prohíbe los subsidios a las exportaciones y a aquellos productos que tienen contenido local, esta regla se puede violar, dado que la resolución de disputas por la aplicación de subsidios toma varios años durante los cuales esas medidas pueden cumplir su función de promoción de exportaciones. Quinto, porque, a pesar de los regulaciones TRIMs (el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio) y GATS (el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), se pueden seguir usando regulaciones para la creación de *joint ventures*, transferencia de tecnología o el uso de límites a las participaciones accionariales del capital extranjero en industrias nacionales, y respecto al

GATS la mayoría de los países en desarrollo solo lo aplican en aquellos sectores en los que se hayan establecido compromisos, que generalmente son muy limitados.

Ahora bien, dado que prácticamente todos los países de América Latina, excepto los del Mercosur, Venezuela y Cuba, están atados a los TLC, se necesita otro tipo de estrategia para ampliar el espacio de políticas. A ello responde la propuesta de Chang (2020) de un nuevo Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que facilite el proteccionismo asimétrico. Por tanto, además del esfuerzo nacional colectivo para liquidar los intereses creados de las élites disfuncionales, es necesario manejar las brechas del sistema geopolítico global para impulsar una integración regional autónoma y un nuevo NOEI, sin los cuales el cambio estructural, especialmente en los países de menor tamaño, no resultará viable.

Esto significa que América Latina debe poner encima de la mesa de negociación internacional con China los cuatro puntos que representan las fortalezas de la región a nivel internacional: i) la capacidad de garantizar la conservación de los bienes públicos regionales (la biodiversidad y los servicios ambientales); ii) la capacidad de gestionar los recursos naturales clave para el cambio de la matriz energética y la transición a la electromovilidad, evitando la competencia entre países por atraer inversión extranjera directa que conduce a la carrera de mínimos ambiental, laboral y fiscal; iii) el acceso a un mercado de trabajo cada vez más cualificado (para la inserción en las cadenas globales de valor) por medio del gasto público en educación como factor de redistribución dinámica; y iv) el acceso a un mercado de consumidores ampliado con políticas distributivas estáticas (reformas fiscales) y redistributivas dinámicas (progresividad del gasto público en educación y salud). Estos puntos deberían ser las contrapartidas de un TLC regional con China, acompañado de financiación del desarrollo, transferencia tecnológica e inversión directa en infraestructuras y modernización del aparato productivo, que, de paso, sirviera para

forzar concesiones de espacio de políticas en los TLC firmados por la mayoría de los países de la región con EEUU y la UE.

Ahora bien, además de los elementos geopolíticos en los que habrá que jugar mediante un claro no alineamiento en la nueva Guerra Fría entre EEUU y China, hay al menos cuatro aspectos que revelan las grandes dificultades de ese proyecto de desarrollo autónomo para dejar atrás el extractivismo y sus dependencias (Fagerberg y Verspagen, 2020; Storm, 2015). El primero es que el éxito de los países del Este de Asia, China y Turquía en lograr la industrialización, por el lado de la oferta, junto con el estancamiento secular de los países desarrollados después de la crisis financiera internacional y la nueva normalidad del estancamiento, por el lado de la demanda, han estrechado el espacio económico (la cuota de mercado disponible) para la reindustrialización de América Latina. El segundo aspecto es que, con los actuales niveles de digitalización y automatización del paradigma tecnológico de las TIC, el sector industrial es tan capital-intensivo que resulta incapaz de absorber el empleo liberado por el aumento de la productividad del trabajo en la agricultura: por el contrario, genera paro tecnológico a mucha velocidad. El tercer aspecto es el cambio climático, que ha puesto una nueva condición verde al proceso de industrialización: para ser competitivo ahora también se deberá ser eficiente en términos de uso de energía, materiales y generación de emisiones. Finalmente, hay un aspecto de urgencia temporal y oportunidad política: dado el sistema presidencialista que existe en la región, el plazo para aprovechar el alineamiento ideológico actual gracias a las victorias de Petro en Colombia y Lula en Brasil, y llevar a cabo ese proyecto de desarrollo autónomo es apenas un año (hasta el final del mandato de Fernández en Argentina en 2023 y López Obrador en México en 2024). De lo contrario, se correrá el riesgo de que quede pospuesto *sine die*.

## Conclusiones

Como planteó Prebisch (1949) en su modelo centro-periferia, la esencia del desarrollo es la diversificación de la estructura productiva. El centro posee una estructura económica homogénea y diversificada: es exportador de productos industriales sofisticados. La periferia tiene una estructura económica heterogénea y especializada: es exportadora de unos pocos productos primarios. En tales condiciones, las relaciones comerciales benefician al centro y perjudican a la periferia porque concentran las ganancias del progreso técnico en el centro como consecuencia de las diferentes elasticidades de los productos y de la disímil estructura de los mercados de trabajo y capital.

Si la “experiencia histórica de los países desarrollados y las economías emergentes confirma que el desarrollo económico sostenido requiere cambio estructural” (Martins, 2019, p. 2), es importante precisar dos puntos consecutivos. El cambio estructural no depende solo la diversificación productiva y la sofisticación exportadora: va más allá de la estructura económica y, por tanto, la acusación de economicismo del posdesarrollismo y otras ciencias sociales a *la teoría del desarrollo* es parcial y está desinformada. En realidad, lo que hay es un acervo de teorías, de las que las neomarxista y la institucionalista ofrecen una visión mucho más rica y compleja del proceso de desarrollo que la síntesis neoclásica (las etapas del crecimiento de Rostow), con la que los posdesarrollistas en su ignorancia tienden a identificar, para desacreditarla, a la teoría del desarrollo. El desarrollo como transformación estructural, además de cambios económicos, engloba cambios sociales (urbanización, transición demográfica, redistribución del ingreso) y cambios institucionales (desde las instituciones extractivas a las inclusivas para aumentar el capital social) que evidencian el carácter integral de estos enfoques y que desde un punto de vista normativo son perfectamente defendibles como proyecto de buena sociedad.

La desindustrialización prematura de América Latina (lo contrario de la diversificación) ha tenido lugar en un doble sentido: se ha producido en una etapa temprana del proceso de desarrollo, es decir, a un nivel de PIB per cápita más bajo de lo esperado de acuerdo al patrón internacional; y se ha producido antes que en el resto de las regiones en desarrollo, debido al abrupto cambio de políticas (desde la industrialización dirigida por el Estado desarrollista a las políticas neoliberales impuestas por el Consenso de Washington y las reformas institucionales promercado), que han provocado una variante del síndrome holandés o desindustrialización adicional.

Esta sustitución abrupta de políticas y las reformas institucionales impuestas implicaron el abandono de la agenda pro-industrialización y, tras la destrucción no creativa del tejido industrial preexistente, el regreso a la posición ricardiana original, basada en ventajas comparativas estáticas coherentes con la dotación abundante de recursos naturales y la correspondiente especialización en sectores con bajo potencial tecnológico. En clave institucionalista, la estructura económica y social resultante de las reformas neoliberales es una variante de las “instituciones imbéciles” de las que habló Veblen: aquellas instituciones disfuncionales que, por mantener los intereses creados, pueden acabar provocando el estancamiento e incluso el colapso del sistema.

Por tanto, además de reformar esas instituciones y poner en marcha Estados desarrollistas con políticas industriales y pactos fiscales incluyentes, la diversificación de la estructura productiva y exportadora necesaria para dejar atrás el extractivismo deberá consolidarse mediante un proyecto de integración regional autónomo. Dicho proyecto tendría que permitir una negociación en condiciones más equilibradas de la inserción de América Latina en la nueva globalización en ciernes con características chinas. Esta *reglobalización* impulsada por China se está produciendo en contexto tecnológico y ambiental muy desafiante para diversificar la estructura productiva y lograr los incrementos de la productividad laboral, sin los cuales la convergencia con el líder tecnológico (el escape de la trampa de renta

media) será imposible. Por lo mismo, también será necesario tener en cuenta la urgencia que se plantea a la hora de jugar la carta del no alineamiento de los gobiernos progresistas (en un bloque compacto difícilmente repetible formado por Brasil-Argentina-Chile-Colombia-México) en el contexto de la Nueva Guerra Fría entre EEUU y China.

## **Bibliografía**

Amsden, Alice (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. En Louis Putterman y D Rueschemeyer (eds.), *State and the Market in Development. Synergy or Rivalry* (pp. 53-84). Boulder: Lynne Rienner.

Baran, Paul A. ([1962] 1973). *The political economy of growth*. Londres: Penguin.

Bárcena, Alicia y Porcile, Gabriel (2022). Globalization, international asymmetries and democracy: a structuralist perspective. *Oxford Development Studies*, 50(3), 272-287.

Bértola, Luis, y Ocampo, José Antonio (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.

Chang, Ha-Joon (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 132, 67-78.

Chang, Ha-Joon y Andreoni, Antonio (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324–351.

Chenery, Hollis y Syrquin, Moisés ([1975] 1978). *La estructura del crecimiento económico. Un análisis para el período 1950-1970*. Madrid: Tecnos.

Cherif, Reda y Hasanov, Fuad (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. *IMF Working Paper*, WP/19/74.

Domínguez, Rafael (2021). Geopolítica y geoconomía: perspectiva histórica y del complejo integracionista latinoamericano. En Daniele Benzi et al. (eds.), *Geopolítica y geoconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe* (pp. 13-82). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Editorial Universidad de Cantabria.

Elsenhans, Harmutt ([1995] 2021). Term-of-trade and underdevelopment: How to benefit for improving terms-of-trade. A discussion of the link between terms-of-trade and the development blocking international social and development structures. En Hannes Warnecke-Berger (ed.), *Development, Capitalism, and Rent. The Political Economy of Hartmut Elsenhans* (pp. 209-250). Cham: Palgrave Macmillan.

Elsenhans, Harmutt ([2018] 2021). Global South: The transition to capitalism against rent. En Hannes Warnecke-Berger (ed.), *Development, Capitalism, and Rent. The Political Economy of Hartmut Elsenhans* (pp. 135-171). Cham: Palgrave Macmillan.

Fagerberg, Jan y Verspagen, Bart (2020). Technological revolutions, structural change & catching-up. MERIT Working Papers 2020-012.

Flechtner, Svenja y Panther, Stephan (2016). Economic inequality, political power and political decision-making. The case of the “middle-income trap”. En Sebastiano Fadda y Pascuale Tricido

(eds.), *Varieties of Economic Inequality* (pp. 73-95). Nueva York: Routledge.

Kruse, Hagen et al. (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. *WIDER Working Paper*, 2021/28.

Kuznets, Simon (1966). *Modern economic growth: Rate, structure and spread*. New Haven, CT: Yale University Press.

Kuznets, Simon (1971). *Economic growth of nations. Total output and production structure*. Cambridge: Harvard University Press.

Martins, Pedro G. (2019). Structural change: Pace, patterns and determinants. *Review of Development Economics*, 23(1), 1-32.

Palma, José Gabriel (2005). Four sources of de-industrialisation and a new concept of Dutch disease. En José Antonio Ocampo (ed.), *Beyond reforms: Structural dynamic and macroeconomic vulnerability* (pp. 71-116). Palo Alto: Stanford University Press and World Bank.

Palma, José Gabriel (2019). Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”. *El Trimestre Económico*, 86(344), 901-966.

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

Polanyi, Karl ([1944] 2001). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press

Prebisch, Raúl (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16(63-3), 347-431



Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: Fondo de Cultura Económica.

Singer, Hans W. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 4(2), 473-485.

Storm, Seervas (2015). Structural change. *Development and Change*, 46(4), 666–699.

Syrquin, Moshe (1988). Patterns of structural change. En Hollis Chenery and Thirukodikaval Nilakanta Srinivassan (eds.). *Handbook of Development Economics*, vol. I (pp. 203-273). Amsterdam: Elsevier.

Syrquin, Moshe (2008). Structural change and development. En Amitava Krishna Dutt y Jaime Ros (eds.). *International handbook of development economics* (pp. 48-67). Cheltenham: Edward Elgar.

Torres, Sebastián y Ahumada, José Miguel (2022). Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI. *El Trimestre Económico*, 89(353), 151-195.

UNCTAD (2016). *Structural transformation and industrial policy*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

Veblen, Thorstein (1914). *The instinct of workmanship, and the state of industrial arts*. Nueva York: The MacMillan Company.

Vernengo, Matías (2018). ¿La “trampa del ingreso medio” o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, 171-178.

# La política del ambiente en América Latina

## Actores, coaliciones y conflictos distributivos

Ricardo A. Gutiérrez

### **Introducción**

Tanto la degradación ambiental (vinculada centralmente a las actividades económicas) como la protección ambiental (objeto de las políticas ambientales) tienen efectos distributivos, esto es, costos y beneficios que afectan diferencialmente a distintos actores. Este capítulo aborda dos cuestiones centrales que están íntimamente vinculadas: ¿quiénes son los principales actores de la arena ambiental?, ¿quiénes se benefician y quiénes pagan los costos de la degradación y la protección ambiental? Para abordar estas cuestiones, se analiza la política del ambiente (lo que en inglés se llama *environmental politics*) en América Latina y el Caribe.

El análisis que aquí se presenta se basa en una extensa revisión de la literatura que realizamos y publicamos con otros colegas. Con Lucas Christel (Christel y Gutiérrez, 2017; 2021; 2023) nos centramos en desentrañar las características de la participación ambiental y su impacto en las políticas públicas. Con Isabella Alcañiz (Alcañiz y Gutiérrez, 2022) avanzamos en un análisis más amplio de todos los actores (sociales, económicos, estatales) involucrados en las cuestiones

ambientales y nos enfocamos especialmente en la dimensión distributiva de la cuestión ambiental.

## **La política del ambiente**

La política del ambiente refiere a las preferencias de política pública, intereses y valores, así como a los incentivos sistémicos, que dan forma a las acciones de los actores sociales, económicos y estatales que definen y cuestionan la política ambiental (Alcañiz y Gutiérrez, 2022). Los actores involucrados en la cuestión ambiental tienen valores sobre cómo debe ser el mundo, en este caso, sobre cómo debería ser la relación con el ambiente; tienen intereses, es decir, objetivos concretos respecto de qué hacer con el ambiente o naturaleza; y tienen preferencias de política pública, esto es, proponen modos diferentes de alcanzar los objetivos buscados. A su vez esos valores, intereses y preferencias están moldeados o condicionados por ciertos incentivos sistémicos, es decir, por incentivos o señales provenientes del sistema dentro del cual interactúan.

Así definida, la política del ambiente remite, como objeto último, a decisiones estatales. Cuando desde las ciencias sociales (y en particular desde la ciencia política y la economía política) pensamos en las cuestiones, conflictos y políticas ambientales, privilegiamos el análisis de los actores que están involucrados en esas cuestiones y conflictos. Generalmente, si no siempre, todos los actores que se preocupan, organizan y movilizan por el ambiente lo que buscan es que el Estado dé alguna respuesta a un problema o una demanda concreta. Por eso no tenemos que olvidar que, en todas las cuestiones y conflictos ambientales, el Estado es un referente central. Las personas, en definitiva, se organizan y se movilizan para que el Estado haga algo. Es fundamental no perder de vista este punto.

El núcleo de las decisiones estatales de las que estamos hablando (las que se plasman en la presencia o ausencia de políticas ambientales) reside en la regulación estatal del uso y la protección del

ambiente. Las políticas ambientales remiten a decisiones autorizadas que toman los funcionarios públicos de los diferentes poderes del Estado a nivel nacional, subnacional o internacional con el fin de proteger el mundo natural y las comunidades humanas que en él residen. Así, la protección ambiental implica la preservación del ambiente y la prevención de peligros probables, así como la reparación de los daños ya causados. Es decir, busca prevenir daños a futuro y reparar los daños una vez que fueron causados.

Es importante aclarar que la política del ambiente no refiere solamente a la protección del ambiente en sí mismo (esto es, el estado del ambiente). Refiere al mismo tiempo a la distribución de los beneficios y costos que tienen tanto la degradación como la protección del ambiente. La protección ambiental es la contracara de la degradación ambiental. Por degradación ambiental entiendo la suma de la apropiación (o sobreexplotación) de los recursos naturales y la contaminación del ambiente. Una cosa es extraer recursos de la naturaleza y otra cosa es arrojar residuos en la naturaleza y contaminarla. De ambas maneras podemos degradar el ambiente.

De aquí surgen grandes preguntas para la investigación de los problemas y políticas ambientales: ¿quién se beneficia de la apropiación y contaminación del ambiente?, ¿quién paga los costos de la degradación ambiental?, ¿quién se beneficia de la protección del ambiente y quién paga el costo de eso? (Alcañiz y Gutiérrez, 2022). Importa resaltar que la dimensión distributiva no se reduce a la degradación ambiental. La protección ambiental también tiene efectos distributivos: alguien se beneficia directa o indirectamente de ella, pero alguien también tiene que pagar el costo de esa protección. Podemos decir que toda la población paga indirectamente el costo de la protección ambiental a través de los impuestos y los precios de mercado. Pero también hay quienes lo pagan directamente, como ser, las empresas que tienen que hacerse cargo de remediar una determinada contaminación provocada por ellas o quienes, dada la prohibición de una determinada actividad como medida de protección ambiental,

pagan lo que podemos llamar costo de oportunidad, es decir, el lucro que podrían obtener si esa actividad no estuviese prohibida

De todo lo dicho se desprende que los efectos distributivos (costos y beneficios) de la degradación y la protección del ambiente son indiscernibles de los valores, intereses y preferencias de los actores involucrados. Analicemos en mayor detalle la dimensión distributiva de la cuestión ambiental para luego poner la lupa en los actores sociales, económicos y estatales.

## **La dimensión distributiva**

Tanto la degradación ambiental como la presencia y ausencia de políticas ambientales afectan los costos y beneficios distributivos de los diferentes actores. ¿Por qué estos efectos son “distributivos”? Porque, a pesar de que muchas veces suponemos que todos somos afectados por los problemas ambientales, no todos somos afectados del mismo modo ni todos nos beneficiamos del mismo modo. Por eso decimos que tanto la degradación como la protección del ambiente son distributivas, porque unos se benefician más y otros se perjudican más. Claramente, las personas que realizan determinadas actividades económicas en base a recursos naturales y que por lo tanto explotan o contaminan esos recursos se benefician más, en el sentido de que tienen ganancias económicas gracias a esas actividades, probablemente sin sufrir sus costos ambientales o sufriendolos en menor medida. Podemos pensar, por ejemplo, que la contaminación nos afecta a todos por igual. Sí y no. Depende del tipo de contaminación y de dónde una persona resida y trabaje. Aunque nosotros podamos pensar, por ejemplo, que el Río de la Plata está contaminado y que por lo tanto la calidad del agua se ve afectada para todas las personas por igual, no es lo mismo el modo en que se ve afectada una persona que vive en un barrio de la ciudad de Buenos Aires que tiene un buen servicio de provisión de agua potable que una persona que vive en una villa miseria que, aunque esté cercana al río, no tiene acceso a la

red de agua potable. Y así sucede con muchos ejemplos de contaminación que podamos pensar.

Lo mismo pasa incluso con el cambio climático. Es verdad y no es verdad que el cambio climático nos afecta a todos por igual. Porque si sube la temperatura 2 grados, una persona más acomodada puede mejorar el aislamiento térmico de su vivienda y comprarse un buen aire acondicionado, pero no todas las personas pueden hacer lo mismo. Si alguien vive en una zona a muy bajo nivel del mar y tiene un cierto poder adquisitivo, se puede mudar ante una previsión de crecida del nivel del mar. Pero otra persona que no tiene el mismo poder adquisitivo no se puede mudar. Entonces, ni siquiera el cambio climático nos afecta a todos por igual. De la misma manera, no todos nos beneficiamos igual de una remediación, aunque vivamos todos en un mismo ambiente. Por ejemplo, si yo vivo muy cerca de un río contaminado, si ese río es remediado, yo me puedo beneficiar más que otra persona que vive a mayor distancia, aunque a niveles sistémicos todos nos beneficiemos por la preservación del ecosistema y de la biodiversidad. Hay una afectación directa que hace diferencia y eso sucede con casi todos los temas ambientales. Porque lo que suele importar, desde el punto de vista distributivo, es el cálculo de los costos y beneficios que hace una persona en base a su lapso de vida. Si bien en el largo plazo toda la humanidad puede beneficiarse o perjudicarse, los cálculos que se hacen son en general en base a la vida de una persona y en la vida de esa persona hay costos y beneficios distributivos.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, estos efectos distributivos de la degradación y la protección del ambiente se refieren en última instancia a los valores, intereses y preferencias de los actores. Es decir, no hay un modo unívoco de poder determinar esos efectos distributivos independientemente de esos valores, intereses y preferencias. Si pensamos en términos de protección ambiental, lo que importa es qué valores, preferencias e intereses son mejor atendidos por las políticas ambientales y los distintos actores van a tener una distinta interpretación de cómo eso sucede según sus propios

intereses. Por ejemplo, para algunos, la soja transgénica o el trigo transgénico no son perjudiciales para el ambiente y son más benéficos incluso que otros cultivos, sobre todo porque el agroquímico (o fitosanitario o agrotóxico, según quién hable) que viene con el paquete de los cultivos transgénicos es menos contaminante que otros agroquímicos. Para otros, en cambio, los cultivos transgénicos, con sus respectivos agroquímicos, sí tienen efectos nocivos en el ambiente y en la salud de las propias personas, y por eso deberían ser prohibidos o restringidos. En definitiva, cuál es ese efecto depende de cómo lo mira cada actor, de cuáles son sus valores, intereses y preferencias.

Llegados a este punto es importante tener en cuenta que lo que llamamos efectos ambientales y efectos distributivos están íntimamente conectados. ¿Qué son los efectos ambientales? Los efectos ambientales refieren al estado del ambiente: el efecto que una determinada actividad (o una determinada política) tiene en las condiciones actuales y futuras del ambiente (Christel y Gutiérrez, 2021; Schumaker, 1975). Ahora, ¿cómo medimos ese efecto en el ambiente? Nuevamente, no lo podemos medir independientemente de los valores, intereses y preferencias de los actores. Como vimos antes, para algunos actores, en función de sus valores, intereses y preferencia, una determinada actividad económica, como la producción de soja, no tiene efectos negativos (y hasta puede tener un efecto benéfico) en el ambiente mientras que para otros actores tiene el efecto exactamente contrario.

En resumen, desde una perspectiva distributiva, no hay manera de establecer los efectos de una determinada actividad humana o política ambiental independientemente de los intereses y preferencias de los actores involucrados. Por eso, si en un análisis ambiental, nosotros no incluimos en nuestra “fórmula” o en nuestro “modelo”, los valores, intereses y preferencias de los actores, estamos omitiendo algo y no estamos entendiendo integralmente el problema ambiental, porque esos valores, intereses y preferencias en base a los cuales los actores evalúan qué hacer y qué no hacer son decisivos y son parte del problema ambiental que queremos entender y eventualmente

resolver. De ahí la importancia de adentrarnos en el análisis de los actores.

## **Los actores bajo la lupa**

Como ya se dijo, en la arena ambiental encontramos tres tipos de actores centrales: estatales, sociales y económicos (Alcañiz y Gutiérrez, 2022). Los actores estatales incluyen, por ejemplo, a las personas que formulan y evalúan las políticas ambientales, esto es, los legisladores y los funcionarios del Poder Ejecutivo, los técnicos de las agencias ambientales que implementan las políticas y los científicos de gobierno que respaldan (o critican) esas políticas con sus datos. Los actores sociales suelen incluir a las organizaciones no gubernamentales, llamadas ONGs, a los activistas locales y a los grupos indígenas y campesinos. Los actores económicos incluyen a las empresas privadas, a los productores agrícolas (que no son necesariamente empresas, pueden ser pequeños y medianos productores) y también a las empresas estatales (que también son actores económicos que, muchas veces, tienen gran incidencia en la degradación ambiental).

Lo que diferencia a los actores económicos de los sociales es, en principio, muy simple: si están orientados o no por la maximización de la ganancia (los primeros lo están y los segundos no). En cuestiones ambientales, la distinción entre actores sociales y económicos es importante porque se supone que los actores económicos son los que más afectan el ambiente a través de sus actividades y los actores sociales son lo que más buscan la protección, porque suelen ser los más afectados por los efectos ambientales de las actividades económicas y/o los más preocupados por esos efectos. Sería incorrecto decir que los actores sociales y económicos tienen intereses y preferencias monolíticos en lo que respecta a la protección ambiental. Ni unos ni otros tienen los mismos intereses y preferencias. Sin embargo, pueden señalarse dos tendencias generales que son las que más se encuentran en la literatura.



Los actores económicos suelen preferir evitar o reducir las regulaciones y los estándares de protección. Lo que quieren es poder desarrollar determinadas actividades en aras de maximizar la ganancia. Sin embargo, esto no impide que algunos actores económicos ocasionalmente puedan favorecer una mayor protección y regulación ambiental para asegurar sus intereses económicos. Por ejemplo, eso puede suceder cuando la agricultura de pequeña escala o el turismo se enfrentan con ciertas actividades económicas, como la minería o la agricultura industrial, que son consideradas como una amenaza para su sobrevivencia. Esto se ve mucho en casos de movilización contra la minería a cielo abierto (Christel y Gutiérrez, 2017; 2021). Incluso, algunos estudios muestran que a veces algunos empresarios o actores económicos pueden preferir que haya regulación ambiental como un medio para mitigar un creciente malestar social o presiones judiciales que surgen en torno a, por ejemplo, ciertos eventos de contaminación (Amengual, 2013; McAllister, 2008). En estos casos, el razonamiento es que el actor económico prefiere que el Estado regule porque si no todo se convierte en un caos tal que no le permite desarrollar su propia actividad dado el alto nivel de demanda social o de presión judicial en torno a ella.

Por su parte, los actores sociales suelen estar a favor de la protección ambiental y de una mayor regulación estatal, es decir, suelen oponerse a los intereses y preferencias de los actores económicos. Pero eso no quiere decir que los actores sociales siempre tengan los mismos valores y preferencias con respecto a un mismo tema. Como ejemplo podemos tomar el debate en torno a lo que se llama “personas en los parques”, es decir, el debate sobre qué hacer con los seres humanos que viven en áreas protegidas o en tierras que se quieren convertir en áreas protegidas (Fearnside, 2003). Dentro de los propios “defensores” de las áreas protegidas, hay dos posturas bien diferenciadas. Hay quienes dicen que no puede haber conservación si hay seres humanos adentro, que debe hacerse una conservación prístina sin ninguna presencia humana y que por lo tanto no se puede permitir ningún tipo de poblamiento humano en esas áreas. Y

hay quienes dicen lo contrario, en parte porque, si no se las incorpora dentro del manejo de las áreas protegidas, se están violando los derechos de las poblaciones (usualmente indígenas o campesinas) que habitan “tradicionalmente” en esas áreas. Pero también porque, si no se incorpora a las poblaciones en el manejo del área protegida, la iniciativa de protección va a fracasar porque las personas van a seguir con sus pequeñas actividades económicas o de supervivencia como antes y no van a permitir que haya conservación en el área que se quiere proteger. Este ejemplo (pueden encontrarse otros) nos muestra cómo, aun persiguiendo un mismo objetivo, como puede ser “preservar los bosques”, no todas las personas que quieren preservar los bosques tienen las mismas preferencias de política pública sobre cómo hacerlo.

Podría decirse que las preferencias de los actores estatales son un poco más difíciles de determinar que las de los actores económicos y sociales. Pero pueden distinguirse dos grandes grupos dentro de los actores estatales. Unos prefieren más regulación y estándares de protección más altos, sobre todo aquellos que están en las agencias ambientales de los Poderes Ejecutivos (de distinto nivel). Otros prefieren estándares de protección más bajos o evitar la regulación de ciertas actividades en apoyo de la producción económica, generalmente son los actores estatales que pertenecen a las agencias vinculadas con el desarrollo productivo, como los ministerios de Producción o de Agricultura. Así, dentro de un mismo Poder Ejecutivo, pueden encontrarse estos distintos actores que tienen visiones, valores, intereses, preferencias contrapuestas. Y lo mismo sucede en los Poderes Legislativo y Judicial.

En definitiva, lo que reflejan estas preferencias opuestas es la naturaleza paradójica del Estado moderno. En el Estado moderno hay una contradicción inherente entre la lógica de la acumulación de capital y la lógica de la legitimidad democrática, y el Estado debe responder simultáneamente a los requisitos de ambas (Gutiérrez, 2018; O'Connor, 1998; Offe 1991; Polanyi, 2001). Por un lado, el Estado moderno y capitalista tiene que considerar la lógica de acumulación del

capital muy seriamente porque obtiene recursos extrayendo impuestos de la economía capitalista. Por lo tanto, para poder aumentar sus recursos y eventualmente poder aumentar el gasto social, requiere que la economía capitalista siga creciendo, para lo cual necesita garantizar y estimular la acumulación de capital. Pero, por otro lado, en algunos países más que en otros, el Estado moderno tiene que responder a la legitimidad democrática. Obtiene su legitimidad democráticamente de la sociedad. Esto lo hace a través de las elecciones y de otros mecanismos. Y a veces la sociedad demanda cosas que van en contra de la acumulación de capital, como por ejemplo la protección ambiental. No lo hace necesariamente a través de las elecciones. Puede y suele hacerlo a través de la movilización, las consultas, los plebiscitos y otros mecanismos. El Estado también tiene que responder a esa lógica de legitimidad democrática. Tiene que responder a las personas que supuestamente le otorgan legitimidad y le plantean demandas a través de mecanismos democráticos como la protesta, la movilización y, quizá más raramente, las elecciones. En suma, el Estado moderno tiene que responder a ambas lógicas y expresa esa contradicción entre la acumulación de capital y la legitimidad democrática. En este escenario lo que prima es el conflicto o contradicción entre agencias del Estado. La contradicción por momentos se inclinará más hacia un lado y por momento más hacia el otro. Satisfacer las dos lógicas al mismo tiempo es, si no imposible, muy difícil.

Lo importante es que esta naturaleza contradictoria del Estado moderno genera múltiples orientaciones y conflictos entre agencias estatales que tienen objetivos dispares. Esto quiere decir, en definitiva, que no podemos pensar al Estado como un actor unitario. Son muchos actores que no persiguen los mismos objetivos y cuyos objetivos pueden y suelen ser contradictorios. Hagamos un cálculo muy rápido. Consideremos un país con tres niveles de gobierno y tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Tendremos nueve celdas con distintos actores que tienen distintos intereses y preferencias. A su vez, si tomamos una sola de esas celdas, por ejemplo, el Poder Ejecutivo nacional, dentro de ella vamos a encontrar actores que son

favorables y actores que son contrarios a la protección ambiental. Y esa complejidad la podemos multiplicar por las nueve celdas y podemos pensar aún en más celdas. Todo esto nos habla de una gran heterogeneidad de actores estatales con objetivos e intereses dispares y muchas veces contrapuestos.

Pero, curiosamente, esa gran heterogeneidad genera espacios de incidencia para que las organizaciones sociales preocupadas por la protección ambiental puedan ver algunas de sus demandas satisfechas. ¿Por qué? Podemos observar aquí una doble vía. Por un lado, los actores estatales que persiguen o promueven la protección ambiental y que se tienen que enfrentar con otros actores que se oponen a ella (por ejemplo, el Ministerio de Ambiente versus el Ministerio de Producción) suelen buscar aliados en la sociedad civil también interesados en la protección ambiental (por ejemplo, de los bosques o de los humedales) para que demanden al Estado la protección de esos ecosistemas, de modo que el parlamento o el Poder Ejecutivo tomen una decisión favorable a la protección de esos ecosistemas. Por otro lado, organizaciones sociales que quieren que se apruebe una ley de protección ambiental de los bosques o que se rechace un proyecto de minería, por ejemplo, suelen buscar aliados dentro del Estado, y como el Estado es esa caja de actores múltiples con múltiples intereses y objetivos contrapuestos, es probable que los encuentren. Al respecto, un actor muy recurrido es el Poder Judicial. Cuando los actores sociales no consiguen que el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo tomen medidas afines a sus demandas, tienden a recurrir al poder judicial y este a veces termina interviniendo (a veces no) a favor de los actores sociales que quieren proteger el ambiente, logrando revertir ciertas decisiones de otros poderes. Como veremos a continuación, en gran medida el éxito y el fracaso de las iniciativas de protección ambiental descansan en la labor de coaliciones forjadas entre actores sociales y estatales, facilitadas por la heterogeneidad de estos últimos.

## Ganadores y perdedores

Es importante señalar que la naturaleza distributiva de la política ambiental es dinámica (Alcañiz y Gutiérrez, 2022). Acá vale una revisión crítica de la literatura, parte de la cual, sobre todo aquella centrada en la movilización social, tiende a asumir que los conflictos ambientales refuerzan las divisiones existentes en la sociedad (Acselrad, 2003; 2010; Baver y Lynch, 2006; Carruthers, 2008; Martínez-Alier, 2008; Martínez-Alier et al., 2016; Svampa, 2012; Urkidi y Walter, 2011). Esta literatura encuentra que las personas más afectadas por la degradación ambiental no pertenecen solamente a las comunidades más empobrecidas sino también a grupos definidos por desigualdades étnicas, raciales y de género (Bledsoe, 2019; Futemma et al., 2015; Mollett, 2014; Perry, 2009; Rodríguez-Díaz y Lewellen-Williams, 2020; Tormos-Aponte, 2018; Vélez et al., 2020; Vida, 2020).

Lo que se observa desde esta perspectiva es una suerte de determinismo de desigualdades estructurales que no son modificables. Por regla general, los ganadores son siempre las grandes empresas y el Estado que ejecutan ciertas actividades económicas y/o promueven grandes proyectos de inversión y los perdedores suelen ser las poblaciones afectadas por esas actividades y proyectos. Generalmente, los ganadores destacan los impactos económicos y sociales positivos de sus iniciativas porque aumentan el PBI, incrementan las exportaciones o, lo que Henri Acselrad (2003) llama el “chantaje de la localización”, generan más empleo, más bienestar y más calidad de vida para la población local. A su vez, estos ganadores suelen minimizar o negar lo que suele llamarse “externalidades ambientales”, diciendo, por ejemplo, que los organismos genéticamente modificados son menos degradantes que otros productos, e incluso algunos sostienen que pueden estimular la biodiversidad. Los perdedores, obviamente, niegan estos beneficios y afirman que tanto el ambiente como su salud y sus medios de vida y tradiciones culturales se ven amenazados por ellos.

Esta literatura, sobre todo la que se enmarca en las discusiones sobre la justicia ambiental, tiene el mérito de traer al primer plano la dimensión distributiva de los conflictos y las políticas ambientales. Sin embargo, varios estudios muestran, sobre todo cuando los leemos desde una perspectiva comparada, que las poblaciones afectadas a veces pueden derrotar a los poderosos y revertir el curso de las decisiones estatales. Es decir, no siempre las poblaciones afectadas pierden. Esto ocurre generalmente cuando se construyen alianzas o coaliciones amplias en las que se fusionan diversos actores sociales con actores políticos y estatales que legitiman e impulsan los reclamos de los actores sociales (Alcañiz y Gutiérrez, 2022; Christel y Gutiérrez, 2023). Si la movilización social suele ser el motor que instala la protección ambiental en la agenda, y esto está bastante demostrado en la literatura en general y no solo en América Latina, el avance de políticas de protección ambiental (recordemos que la gente se moviliza para generar cambios en las decisiones estatales) depende en gran medida de la construcción de coaliciones transversales que reúnan actores sociales, estatales e incluso económicos. Por ejemplo, pensando en los múltiples conflictos en torno a la minería a cielo abierto, esto sucede cuando comunidades indígenas y campesinas, organizaciones ambientales locales, nacionales y/o transnacionales, productores locales y pequeñas empresas se conectan con actores políticos y estatales. Cuando esto sucede, lo que se observa es que aumentan las chances de que los “perdedores” o afectados puedan revertir las decisiones estatales y cambiar el curso de determinadas actividades económicas y políticas estatales.

## **La importancia de las coaliciones**

Para ver cómo funcionan estas coaliciones transversales y entender mejor su impacto en las decisiones estatales, revisemos con mayor profundidad la literatura sobre movilización ambiental en América Latina y el Caribe. Por movilización ambiental se entiende la acción

colectiva orientada a influir (sea a través de estrategias contenciosas o institucionalizadas) las decisiones atinentes a las actividades económicas y las regulaciones estatales que afectan la preservación, la recuperación y/o la remediación del ambiente (Christel y Gutiérrez, 2021). Como punto de partida, es posible distinguir dos grandes perspectivas contrapuestas, a las que llamamos los enfoques dicotómico y coalicional (Alcañiz y Gutiérrez, 2022; Christel y Gutiérrez, 2023). Para comparar estos dos enfoques, abordemos algunas cuestiones centrales de la movilización ambiental: ¿quiénes son los actores sociales involucrados en la movilización ambiental?, ¿cómo interactúan los tipos de actores sociales entre sí?, ¿qué formas de acción llevan a cabo?, ¿cómo se relacionan con el Estado?

En toda la literatura, de un modo u otro e independientemente de las visiones, encontramos dos grandes tipos de actores sociales, que podemos pensar como tipos ideales: las organizaciones de élite o profesionales (también llamadas ONGs) y las organizaciones de base (también llamadas organizaciones comunitarias). Las organizaciones de élite o profesionales son organizaciones privadas oficialmente reconocidas por el Estado; tienden a ser profesionalizadas, cuentan con personal pago, tienen oficinas y pueden ser financiadas por donantes internacionales o a través de programas estatales. Las organizaciones de base están compuestas por individuos unidos por una causa común; su trabajo frecuentemente es activado por problemas locales que los afectan directamente; se apoyan en el trabajo voluntario y tienden a ser independientes del financiamiento internacional (Alcañiz y Gutiérrez, 2022).

A partir de esta tipología básica, es posible distinguir los dos enfoques mencionados en base a los otros atributos de la movilización social. Desde una visión dicotómica, las organizaciones de élite y las organizaciones de base están desconectadas entre sí (y a veces incluso opuestas), persiguen causas separadas y nunca interactúan. Esta desconexión entre los tipos de organización se traduce en una oposición de las formas de acción y de las relaciones con el Estado. Las organizaciones de élite recurren mayormente a modos institucionales

de acción (como el *lobby* en el Congreso, la participación en consejos o comités convocados por el Estado, etc.), mientras que las organizaciones de base realizan mayormente acciones contenciosas (tales como la protesta, las marchas, los cortes de calles y rutas, etc.). Esta división tiene su correlato en las relaciones con el Estado. Las organizaciones de base perciben al Estado como un adversario y de ahí la protesta como su modo predominante de acción. En cambio, las organizaciones de élite construyen una interacción más colaborativa con el Estado y por eso suelen priorizar las formas más institucionalizadas de acción.

En contraste, desde una visión coalicional, organizaciones de élite y organizaciones de base trabajan de forma conjunta en torno a cuestiones y objetivos comunes, como parte de una misma alianza, coalición, red o movimiento que puede también incluir actores económicos. Como correlato, las organizaciones de base y de élite, en tanto actúan juntas en pro de un objetivo o causa común, pueden combinar y compartir ambas formas de acción, es decir, modos contenciosos con modos tradicionales o institucionalizados de acción. En no pocos casos, agentes estatales de diverso tipo se unen o apoyan a las organizaciones de base, las organizaciones profesionales y otros actores sociales que forman una misma coalición. Esto implica que una misma coalición puede entablar relaciones colaborativas con algunos agentes estatales y relaciones adversariales o de confrontación con otros.

Veamos algunos ejemplos que ilustran esta contraposición entre los dos enfoques. Una buena ilustración de la visión dicotómica puede encontrarse en el estudio del ambientalismo ecuatoriano realizado por Tammy Lewis (2016). Dentro del vasto universo de organizaciones ambientales de Ecuador, Lewis distingue entre “ecoresistentes” y “ecodependientes”, las que conforman dos mundos separados con diferentes formas de acción y relaciones con el Estado. Mientras que las organizaciones “ecodependientes” son típicas organizaciones profesionales o de élite que se apoyan mayormente en fondos internacionales y estatales y adoptan una actitud



colaborativa con el Estado, los “ecoresistentes” son grupos locales y organizaciones voluntarias que se enfrentan con el Estado y que son reacios a relacionarse con organizaciones profesionales y con donantes internacionales.

En contraste, un buen ejemplo de la visión coalicional lo encontramos en el estudio de Mariana Walter y Leire Urkidi (2016) sobre luchas contra la minería en Perú, Argentina, Guatemala, Ecuador y Colombia. Ellas estudian las consultas comunitarias en torno a la minería y muestran cuándo esas consultas comunitarias tienen éxito y cuándo no, es decir, cuándo logran detener los proyectos de minería y cuándo no. En los casos estudiados, quienes se movilizan proponen la realización de consultas comunitarias para aprobar o rechazar un proyecto minero. Walter y Urkidi muestran que esas consultas logran su objetivo (rechazar el proyecto minero) cuando, a partir de la movilización, se forman alianzas con gobiernos locales y otros agentes estatales. Esos gobiernos locales otorgan legitimidad a las demandas de la coalición ambiental y convierten las propuestas de consulta comunitaria en plebiscitos municipales, es decir, transforman una iniciativa comunitaria en un mecanismo estatal de participación y toma de decisiones que deriva, sobre todo en Perú y Argentina, en el abandono de los proyectos mineros.

Otro ejemplo interesante de la visión coalicional, esta vez vinculado con la contaminación industrial en contextos urbanos, lo encontramos en el estudio de Maria Carmen Lemos (1998) sobre las políticas de control de contaminación en Cubatão, São Paulo, Brasil. Lemos analiza cómo, a partir de la movilización social en contra de la contaminación producida por un polo industrial, organizaciones populares directamente afectadas por la contaminación logran, gracias a una coyuntura política favorable, aliarse con técnicos ambientales del Estado de São Paulo con visiones progresistas. Esa alianza temporaria proveyó a ambos grupos con suficiente peso político como para impulsar la implementación de una política de control de la contaminación, consiguiendo que se pusiera en marcha un plan de remediación exitoso. Este estudio muestra cómo una coalición

entre actores sociales que se movilizan y una agencia estatal es la que logra que se lleve adelante una política de control que revierte la contaminación industrial.

En resumen, estudios como el de Walter y Urkidi y el de Lemos muestran la importancia de la colaboración Estado-sociedad: el éxito o el fracaso de los reclamos ambientales descansa en gran medida en la habilidad de encontrar aliados dentro del Estado y en la colaboración entre actores estatales y sociales. Volviendo al tema de ganadores y perdedores (quién gana y quién pierde, quién se beneficia y quién paga los costos), podemos ver que el enfoque coalicional es más optimista que el abordaje dicotómico porque muestra que, bajo ciertas condiciones, las poblaciones afectadas pueden resultar ganadoras, es decir, pueden cambiar el curso de las decisiones estatales. Y eso se da cuando se forman coaliciones amplias con diversos actores sociales, productores locales/pequeños empresarios y actores estatales.

## **Consideraciones finales**

Como cierre, podemos preguntarnos bajo qué condiciones la movilización social puede tener un impacto en las políticas ambientales. O puesto en términos distributivos: bajo qué condiciones las personas afectadas o los “perdedores” pueden volverse ganadores. Del análisis de la literatura podemos inferir que las poblaciones afectadas o los actores que se movilizan pueden revertir las decisiones estatales e incidir en las políticas ambientales cuando se cumplen tres condiciones (Alcañiz y Gutiérrez, 2022).

Primero, y como se dijo reiteradamente, cuando los actores sociales consiguen construir una alianza amplia con la participación de actores políticos y estatales que pueda volverse central para revertir decisiones previas.

Segundo, cuando la actividad en cuestión está todavía en la fase de proyecto o no está totalmente operativa. Si bien el ejemplo de

Cubatão muestra que no es imposible incidir en las decisiones estatales cuando el daño es infligido por una actividad económica muy arraigada, parece más difícil revertir una actividad económica que está mucho más arraigada en un determinado territorio o localidad que cuando se trata de un proyecto o una actividad que todavía no está en funcionamiento. Eso se ve claramente en el caso de la minería. Por lo general, es más difícil forzar el cierre de una mina que ya está en funcionamiento que impedir la explotación de un proyecto minero que todavía está en fase de aprobación o de exploración.

Tercero (sobre todo en casos de actividades proyectadas), cuando la actividad en cuestión colisiona con intereses económicos arraigados en la población local y cuando la movilización contra ella está articulada con esos intereses económicos. Por ejemplo, cuando pequeños productores rurales o el turismo se ven afectados por proyectos mineros, es más probable que esos actores económicos participen de la oposición a la minería. También es más probable que haya una articulación entre las preocupaciones ambientales y las preocupaciones económicas de los distintos actores y que eso permita ejercer mayor presión sobre el Estado local, provincial o nacional para revertir decisiones estatales y provocar la prohibición de un proyecto minero.

Llegados a este punto, dos advertencias son de rigor. Primero, la suma de estas condiciones necesarias no se traduce automáticamente en una condición suficiente. Pueden darse las tres condiciones y aun así resultar perdedora la coalición proteccionista o, por el contrario, esta puede ganar aun cuando no se aúnen las tres condiciones (como en el caso de Cubatão). Lo que hacen estas condiciones es aumentar las probabilidades de que la coalición proteccionista resulte ganadora. Segundo, señalar que los perdedores a veces puedan ganar no implica negar las desigualdades estructurales que afectan la disputa por el ambiente. Pero sí nos invita a tener una visión menos determinista de esas desigualdades y reconocer el carácter dinámico de la política distributiva del ambiente. En suma, estas conclusiones llaman a prestar más atención a los distintos actores involucrados y

a la eventual formación y funcionamiento de coaliciones transversales para desempeñar y ampliar nuestra comprensión de la dinámica distributiva de la política ambiental.

## **Bibliografía**

Acselrad, Henri (2003). Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. *Nueva Sociedad*, 188, 87–99.

Acselrad, Henri (2010). Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados* 24(68), 103–19.

Alcañiz, Isabella y Ricardo A. Gutiérrez (2022). *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press.

Amengual, Matthew (2013). Pollution in the Garden of the Argentine Republic: Building State Capacity to Escape from Chaotic Regulation. *Politics & Society* 41(4), 527–60.

Baver, Sherrie L. y Barbara Deutsch Lynch (eds.) (2006). *Beyond Sun and Sand: Caribbean Environmentalisms*. New Brunswick and London: Rutgers University Press.

Bledsoe, Adam (2019). Afro-Brazilian Resistance to Extractivism in the Bay of Aratu. *Annals of the American Association of Geographers*, 109, 492–501.

Carruthers, David V (ed.) (2008). *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*. Cambridge and London: The MIT Press.

Christel, Lucas G. y Ricardo A. Gutiérrez (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *Journal of Environment & Development* 26(3), 322–47.

Christel, Lucas G. y Ricardo A. Gutiérrez (2021). The Political Impact of Environmental Mobilization: A Theoretical Discussion in the Light of the Argentine Case. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des Études Latinoaméricaines et Caraïbes*, 46(1), 57–76.

Christel, Lucas G. y Ricardo A. Gutiérrez (2023). Beyond the Lenses of Social Movements: Environmental Mobilization in Latin America. En *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, editado por Federico M. Rossi (pp. 437–52). Oxford: Oxford University Press.

Fearnside, Philip M. (2003). Conservation Policy in Brazilian Amazonia: Understanding the Dilemmas. *World Development*, 31(5), 757–79.

Futemma, Célia, Munari, Lúcia Chamlian y Cristinia Adams (2015). The Afro-Brazilian Collective Land: Analyzing Institutional Changes in the Past Two Hundred Years. *Latin American Research Review*, 50(4), 26–48.

Gutiérrez, Ricardo A. (2018). Introducción. Ambiente, estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina. En *Construir el ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*, editado por Ricardo A. Gutiérrez (pp. 9–55). Buenos Aires: Teseo.

Lemos, Maria Carmen de Mello (1998) The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Cleaning up Cubatão. *World Development*, 26(1), 75–87.

Lewis, Tammy L. (2016). *Ecuador's Environmental Revolutions: Ecoimperialists, Ecodependents, and Ecoresisters*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Martínez-Alier, Joan, Michiel Baud, y Héctor Sejenovich (2016). Origins and Perspectives of Latin American Environmentalism. En *Environmental Governance in Latin America*, editado por Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud (pp. 26–57). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Martínez-Alier, Joan (2008). Conflictos Ecológicos y Justicia Ambiental. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 103, 11–28.

McAllister, Lesley K. (2008). *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Mollett, Sharlene (2014). A Modern Paradise: Garifuna Land, Labor, and Displacement-in-Place. *Latin American Perspectives*, 41, 27–45.

O'Connor, James (1998). *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. New York and London: The Guilford Press.

Offe, Claus (1991). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza.

Perry, Keisha-Khan Y. (2009). 'If We Didn't Have Water': Black Women's Struggle for Urban Land Rights in Brazil. *Environmental Justice*, 2, 9-14.

Polanyi, Karl. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Beacon Press.

Rodríguez-Díaz, Carlos E. y Charlotte Lewellen-Williams (2020). Race and Racism as Structural Determinants for Emergency and Recovery Response in the Aftermath of Hurricanes Irma and Maria in Puerto Rico. *Health Equity*, 4, 232–238.

Schumaker, Paul D. (1975). Policy Responsiveness to Protest Group Demands. *Journal of Politics*, 37, 488–521.

Svampa, Maristella (2012). Consenso de los commodities, giro eco-territorial y pensamiento crítico en América Latina. *Observatorio Social de América Latina*, 13(32), 15–39.

Tormos-Aponte, F. (2018). The Politics of Survival in Puerto Rico: The Balance of Forces in the Wake of Hurricane María. *Alternautas*. 5(2), 79–94.

Urkidi, Leire y Mariana Walter (2011). Dimensions of Environmental Justice in Anti-Gold Mining Movements in Latin America. *Geoforum*, 42(6), 683–95. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.06.003>.

Vélez, María Alejandra, Juan Robalino, Juan-Camilo Cardenas, Andrea Paz y Eduardo Pacay (2020). Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-descendant Communities in the Colombian Pacific Region. *World Development*, 128.

Vida, Melissa (2020). Central America's Endangered Lungs: On Nicaragua's Caribbean Coast, Black and Indigenous Forest Rangers Take Environmental Protection into their Own Hands. *NACLA Report on the Americas*, 52, 214–226.

Walter, Mariana y Leire Urkidi (2016). Community Consultations and Large-Scale Mining in Latin America. En *Environmental Governance in Latin America*, editado por Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud (pp. 287–325). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

# Juridificación, democracia y participación ambiental

*Gabriela Delamata y Lucas Christel*

## **Introducción**

Las luchas por el ambiente y contra los extractivismos se libran regularmente en el lenguaje de los derechos. El lenguaje de los derechos invoca prerrogativas constitucionales y apela a la legitimidad pública y a lo obligatorio. Ante la aceleración de los procesos que degradan el ambiente, el lenguaje de los derechos permite articular demandas sociales y conectarlas con las responsabilidades del Estado y los particulares. Para que esto ocurra es necesario que la cuestión ambiental esté “juridificada” y que los afectados activen y usen los derechos ambientales, es decir, incorporen la “movilización legal” a sus repertorios de acción.

Este capítulo aborda la juridificación del ambiente y la movilización legal ambiental como procesos que enmarcan y sostienen la participación social en temas ambientales. En la primera parte, de orden más general, se señala la importancia del reconocimiento constitucional del derecho al ambiente, como valor y como herramienta a ser apropiados por los actores sociales, y se definen los conceptos de “juridificación” y “movilización legal”. Seguidamente, se aporta una noción básica de derecho humano al ambiente y se profundiza en características específicas de ese derecho, tales como la titularidad



intergeneracional y el alcance colectivo del mismo. Cerramos el apartado con una descripción de la recepción del derecho al ambiente en el sistema constitucional y legal argentino. En la segunda parte nos valemos de la casuística argentina para ilustrar los modos en que las movilizaciones-ambientales se conectan con el derecho. En primer lugar, se presenta una breve genealogía de la protesta ambiental en Argentina que permite registrar el uso de herramientas legales en los primeros eventos de movilización social y, en consecuencia, observar su temprana configuración como mecanismo de participación ambiental “desde abajo”. En segundo lugar, se aborda la referencia al derecho al ambiente en la construcción de marcos de interpretación de las luchas ambientales, en relación con la multiplicidad de actores que es característica de la protesta ambiental en Argentina y en las distintas escalas de acción por las que discurre la movilización. En tercer término, se desarrollan resumidamente dos casos de movilización ambiental resaltando los elementos mencionados. Para finalizar, sintetizamos los principales argumentos del capítulo y los proyectamos hacia adelante, a modo de hipótesis de trabajo sobre el futuro del derecho en las luchas socioambientales.

## **Juridificación del (derecho al) ambiente y movilización legal**

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, América Latina asiste a un período intenso de cambios constitucionales motorizados por la creación de nuevas constituciones o la reforma de las existentes, según los países. Una de las características comunes a estas transformaciones es la incorporación del ambiente sano como derecho humano a proteger en las democracias constitucionales. La protección del ambiente integra el “orden de valores” que es distintivo del nuevo constitucionalismo, orden de valores que no se entiende como mera declaración sino como programa a concretar y derechos a satisfacer (Uprimny, 2010). Es por ello que, junto con la determinación de responsabilidades estatales, las constituciones

aseguran herramientas para la puesta en movimiento y exigibilidad de los derechos por parte de la ciudadanía. Por un lado, se reconocen mecanismos de participación ciudadana semidirecta o directa para la toma de decisiones colectivas y, por el otro, se crean organismos y herramientas de control legal y protección judicial de los derechos, como las defensorías, la figura de las asociaciones civiles legitimadas, las acciones judiciales especiales, etc. Por último, las constituciones hacen referencia a alguna relación entre ambiente y economía. Esta ecuación es variable ya que existen textos constitucionales que postulan una relación armónica entre crecimiento económico y protección del ambiente y otros en los que la protección del ambiente limita las actividades económicas, especialmente las constituciones que reconocen diversidad de derechos y de sujetos de derechos, como la ecuatoriana (derechos de la naturaleza) y la ecuatoriana y la boliviana (derechos del buen vivir provenientes de la tradición indígena). Sin embargo, aunque estas diferencias no son un dato menor, cabe señalar que las relaciones de definición entre economía y ambiente están en el meollo de los conflictos ambientales y son los significados allí gestados los que finalmente actualizan el sentido de las normas (como se verá más abajo al tratar los marcos de interpretación de la protesta ambiental y el caso de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, protagonista de la primera movilización ambientalista en Argentina de resonancia nacional e internacional, en especial).

La constitucionalización del ambiente bajo la forma de derecho humano es un primer paso fundamental en el proceso de “juridificación” del ambiente, ello es, con Antonio Azuela (2006)

[el] proceso social por el cual las expectativas que se forman en el ‘campo ambiental’ (o sea, las expectativas acerca de qué debemos hacer sobre la cuestión ambiental) se convierten en “enunciados jurídicos” para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo (pp. 13-14).

Dando un salto adelante, si la juridificación del ambiente es la conversión al campo del derecho de las expectativas normativas existentes en la sociedad, en un momento dado, respecto del ambiente –a través de la influencia de organizaciones y movimientos ambientales–, la posterior referencia a los derechos allí consagrados y su utilización en el reclamo social y la protesta ambiental pueden crear una forma de acción y activismo basados en el bagaje legal. Una vez que la protección del ambiente ha sido juridificada, los actores sociales pueden apropiarse de los derechos ambientales, como lenguaje para la legitimación de demandas y herramientas para la incidencia pública y el litigio judicial. Estas formas de acción son denominadas movilización legal, un repertorio que comprende desde la más amplia articulación de aspiraciones y reivindicaciones a través del discurso de derechos, pasando por el encuadre de reclamos en marcos y conceptos legales, hasta una forma particular de uso del derecho y la ley como es el litigio judicial (Smulovitz, 2008; Zemans, 1983).

Dicho esto, antes de brindar ejemplos de movilización legal, es preciso recuperar una noción básica del derecho al ambiente y reparar en tres de sus características fundamentales, para luego especificar su recepción en el derecho estatal argentino.

Una definición genérica del derecho al ambiente lo entiende como el derecho humano a gozar de aire, agua y suelo limpios, no solamente para los ciudadanos presentes sino también para las generaciones venideras. Así entendido, el derecho al ambiente posee tres características esenciales que hacen necesario o conveniente hablar de derechos ambientales en plural. En primer lugar, el derecho al ambiente comprende los llamados derechos concomitantes, es decir, derechos que permiten tanto a las organizaciones sociales como a los ciudadanos en términos individuales reclamar por sus legítimos derechos al agua, aire y suelo sano (Hajer, 2000). Estos derechos concomitantes están vinculados estrechamente con la información y la participación ambiental y, entre otros, involucran el derecho a expresar y difundir información ambiental, a recibir educación sobre derechos ambientales y humanos, a asociarse libre y pacíficamente

en aras de la protección ambiental y a ser remediado y recompensado ante los daños ambientales.

En segundo lugar, los derechos ambientales revisten un carácter colectivo, por lo cual no pueden ser reducidos al disfrute individual ni restringidos en términos de espacio o tiempo (Hiskes, 2009). El carácter colectivo de estos derechos resulta importante por dos cuestiones. Por un lado, porque refuerza la responsabilidad intergeneracional, la cual, a su vez, es favorecida por el sentido de conexión ciudadana intertemporal que brindan las garantías constitucionales. Por otro lado, porque habilita la posibilidad de reclamar colectivamente por la tutela judicial de los derechos ambientales. Esto último permite que el pedido de amparo o tutela de los derechos pueda ser exigido por organizaciones o personas físicas que defiendan intereses difusos y no únicamente por los afectados directos.

En tercer y último lugar, los derechos ambientales implican una cuestión de justicia a partir de los efectos distributivos que generan tanto la contaminación como las políticas ambientales (Hiskes, 2009). El componente distributivo de las cuestiones ambientales remite a que no todos los grupos sociales –o ciudadanos individuales– quedan expuestos de igual manera a los riesgos y los pasivos ambientales. De igual manera, cualquier política ambiental impacta de forma discrecional y segmentada sobre determinados sectores. Ante esto, la consagración –y eventual disfrute– de los derechos ambientales opera con un sentido de justicia.

Dicho lo anterior, en Argentina los derechos ambientales se encuentran garantizados constitucionalmente desde la reforma de 1994 en el artículo 41. Dicho artículo estipula que: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”. Por otra parte, el artículo 124 reconoce el dominio de las provincias sobre los recursos naturales y clarifica la distribución de competencias entre provincias y Nación en materia ambiental dispuesta por el artículo 41.

Complementariamente, la Ley General de Ambiente N° 25.675/02 (LGA), tomando como base el mandato constitucional de sancionar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, dicta los principios rectores que guían las políticas medioambientales en Argentina, así como sus instrumentos de gestión, determina criterios de competencia judicial, establece la noción de daño ambiental y avanza en elementos de educación, información y participación ciudadana en temas ambientales. Esta ley es fundamental para convertir los enunciados abstractos en prácticas concretas de protección ambiental (Jeffords y Minkler, 2016).

## **Protestas ambientales en Argentina y elementos legales**

### ***Genealogía de la protesta ambiental y la movilización legal***

Las primeras protestas ambientales ocurridas en Argentina datan de principios de los años 2000. Durante los primeros veinte años de la actual democracia argentina primaron, dentro de las formas del ambientalismo social, las organizaciones no gubernamentales de tipo profesional, cuya interacción con el Estado se producía mediante formas institucionalizadas de acción. Todo esto cambió con el nuevo milenio, cuando comenzaron a surgir organizaciones sociales de base y acciones contenciosas para expresar las demandas hacia el Estado (manifestaciones, marchas, cortes de calles o rutas), aunque combinadas con acciones legales, como se remarcará.

Las primeras protestas ambientales se produjeron en sectores extractivos de recursos naturales y en oposición a ellos, como la megaminería y las pasteras, y eran protagonizadas por “asambleas ciudadanas”, colectivos sociales autoorganizados y críticos de la política profesional y las formas representativas de la democracia. En el ambiente detonado por el estallido social de 2001 y la posterior conformación de asambleas ciudadanas urbanas, las asambleas ambientales reivindicaron con ese movimiento la horizontalidad de los

vínculos políticos y la defensa de la democracia directa como mecanismo de toma de decisiones. Aunque rápidamente se hizo evidente que las luchas ambientales involucraban formatos organizativos y modos de acción combinados y complejos, es importante notar que las primeras interpretaciones del fenómeno tendieron a soslayar estos matices, llevando lejos la identificación de las asambleas con el autonomismo político, al punto de otorgar a sus acciones un carácter anti-estatal o anti-institucional. La principal consecuencia de esta interpretación fue dejar de lado, en los análisis de casos, la creciente utilización del derecho por parte de las asambleas ambientales y/en su interacción con el Estado.

En rigor, la movilización de Esquel de 2002 y 2003, ampliamente conocida por ser pionera de la serie de protestas ambientales contra el avance de procesos extractivos de recursos naturales producidas en Argentina, es paradigmática del despliegue de distintos tipos de acciones en su resistencia a la instalación de una empresa transnacional para la explotación de oro y otros metales en las inmediaciones de esa localidad patagónica, ubicada en la provincia de Chubut. Organizados en la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel, los habitantes del lugar desarrollaron acciones de protesta y con ello lograron que el Concejo Deliberante municipal convocase a un plebiscito para votar a favor o en contra de la mina. En el plebiscito realizado en marzo de 2003 triunfó el “No a la mina en Esquel” con el 81% de los votos y ello dio lugar a la sanción de la Ordenanza 33/03 declarando a Esquel “municipio no tóxico y ambientalmente sustentable”. Posteriormente, en abril del mismo año, el Poder Legislativo provincial sancionó la Ley 5001/03 prohibiendo en todo el territorio de la provincia de Chubut “la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera”. Además de haber logrado activar el mecanismo de la democracia directa para decidir a nivel municipal y de conseguir la sanción de una ley provincial que extendió territorialmente los resultados del primero, la movilización de Esquel incluyó el litigio judicial. En 2002, una vecina de la localidad presentó un recurso

de amparo, basado en el derecho a un ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, y una solicitud de medida cautelar para que se suspendiera la actividad llevada a cabo por la empresa minera en cuestión hasta tanto se cumpliera con la audiencia pública requerida legalmente como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental. La resolución del juez de primera instancia resultó favorable al amparo y a la medida cautelar, pero la misma fue apelada por la empresa y el caso siguió su curso hasta llegar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta Corte confirmó la sentencia del Superior Tribunal de la provincia, conforme a la demandante, y apoyó su sentencia en la Ley General del Ambiente y el artículo 41 de la Constitución Nacional (SCJN, 2007).

Junto con la movilización de Gualaguaychú contra las pasteras (ver más abajo), la movilización de Esquel contra la megaminería hizo huella en utilizar la referencia a la Constitución Nacional y el derecho al ambiente sano allí consagrado, como marco interpretativo legítimo de tales conflictos, y llevar las acciones sociales al terreno legal y judicial. Dado que nuevos plebiscitos no pudieron realizarse en otras localidades en las que se intentó hacer uso del mecanismo, el recurso a los marcos y herramientas legales por parte de colectivos conformados en oposición a esos procesos económicos –y otros, como el uso de glifosato en el agro– fue creciendo, muchas veces en combinación con protestas de calle.

En suma, como señalamos en otros trabajos (Delamata, 2013), la utilización de la ley en temas ambientales no menguó con la aparición de protestas sociales. Por el contrario, el deterioro de los canales electorales y representativos de la democracia acrecentó el uso del derecho en los conflictos socio-ambientales, como modo de canalizar demandas, fiscalizar las acciones del Estado y activar procesos de toma de decisión de política pública.

Resaltaremos a continuación la importancia del derecho y la ley en relación con tres dimensiones observables en la protesta ambiental: los marcos interpretativos, la diversidad de actores y las múltiples escalas de acción.

## **Dimensiones de la movilización ambiental y derecho**

### ***Los marcos de interpretación***

Un elemento que comparten las protestas ambientales referidas a sectores extractivos de recursos naturales es el uso de consignas negativas en su posicionamiento público, expresando antagonismos sociales irreductibles ante el avance de un sector o algunas de sus externalidades, como puede apreciarse en el “No a la mina”, “No a las *papelelas*” y “Paren de fumar”. Sin embargo, puesto que las consignas negativas no bastan para formular el problema ambiental como tal, la movilización social recurre a (otros) marcos de interpretación. El gran marco, ya mencionado, es el derecho al ambiente sano reconocido en el ordenamiento jurídico. El encuadre de las demandas como una cuestión de derechos humanos de rango constitucional a gozar de un ambiente sano, permite interpretar el problema en juego y colocarlo en un lenguaje universal compartido, capaz de transformar los términos del debate público en la sociedad y apropiado para interpelar con legitimidad a las autoridades. El segundo marco, elaborado en contacto con el territorio de la movilización, es más acotado y da contenido específico al derecho al ambiente sano, según es definido en función de intereses y preferencias sociales concretos. Estos marcos “socio-territoriales” pueden ir desde el resguardo de un “modelo productivo” local o regional, a la defensa del agua pura, de la salud, etc. Su relación con el primer marco es de actualización local del derecho al ambiente, de aterrizaje socio-territorial del *master frame* y formulación de una ecuación determinada entre economía, ambiente y sociedad (Delamata, 2019).

### ***La diversidad de actores***

El carácter multiactoral es un componente característico de la movilización ambiental en Argentina también desde sus orígenes. En otras palabras, en las protestas ambientales no suele haber un único tipo de actor involucrado. La variedad de actores movilizados incluye



organizaciones asamblearias o de base, ONG's ambientalistas, actores estatales, organizaciones profesionales o de apoyo (tales como abogados ambientalistas), sindicatos y hasta incluso actores económicos y asociaciones empresariales. Igualmente, bien vale aclarar que el componente multiactoral de la protesta no implica que todos los actores tengan el mismo compromiso o intensidad en la participación ni tampoco significa que exista una coordinación estratégica entre los mismos durante el despliegue de acciones colectivas.

Hay tres elementos interesantes para ahondar en la comprensión del carácter multiactoral de la protesta ambiental. En primer lugar, la importancia de una preocupación compartida sobre la situación del ambiente. Ante determinado daño o una eventual afectación ambiental los distintos actores suelen posicionarse al respecto y, en ocasiones, coinciden sobre la forma de resolución de dicha problemática. Tal como vimos en el punto anterior, la negatividad de las consignas es un elemento que favorece la amplitud de actores involucrados. En segundo lugar, el hecho de que los actores estatales muchas veces juegan papeles importantes durante los procesos de protesta social. En línea con lo remarcado por Gutiérrez (2018) en su análisis sobre las coaliciones ambientales, los actores estatales suelen involucrarse en las disputas ambientales y su accionar usualmente resulta importante durante el proceso de conflictividad y eventual resolución de la problemática en discusión. Así, actores tales como concejales locales, intendentes, legisladores y/o funcionarios estatales de distintas áreas de gestión, proceden a sentar su posición frente a las problemáticas ambientales y son parte del componente multiactoral de la protesta. En tercer lugar, la diversidad de actores involucrados da lugar a la existencia de distintos modos de acción y a la progresiva ampliación del repertorio de protesta. Un elemento distintivo de la protesta ambiental en Argentina ha sido –y sigue siendo– la combinación de modalidades contenciosas e institucionalizadas de participación. En la medida que se involucran distintos actores, con repertorios, tradiciones y recursos particulares, también resulta esperable la ampliación del repertorio de acción.

Incluso, las distintas experiencias de conflictividad ambiental muestran que actores que tradicionalmente han sido asociados a la acción contenciosa, como las asambleas ciudadanas, han ido incorporando las estrategias judiciales a su repertorio a partir de la difusión del conocimiento legal y la socialización de experiencias (Christel, 2019). Esto indica que el acceso a los recursos jurídicos se ha expandido a través de la estructura social, desde los sectores medios a los grupos marginados del dinamismo económico, como nota de la evolución de la protesta ambiental en el país.

### *La multiescalaridad de la acción*

La protesta ambiental en Argentina se caracteriza por ser multiescalar. Esto implica que los conflictos no suceden o se dirimen en una única escala, sino que las escalas de acción son múltiples, dinámicas y complejas. Con la cuestión de la escala de acción nos referimos al espacio territorial y administrativo en la cual se pone en juego la disputa en torno a lo ambiental. En el caso puntual de Argentina, el entorno federal establece tres niveles de acción, la escala local, la provincial y la nacional. Adicionalmente, en determinadas ocasiones, como se verá con el caso de Gualeguaychú, incluso los conflictos escalan hasta el nivel internacional. La distribución federal de nuestro país no es un dato menor para las disputas ambientales. Dado que la Constitución Nacional, en su artículo 124, reconoce el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales, la escala subnacional se posiciona como la arena por excelencia tanto para la protesta como para la resolución de la conflictividad ambiental.

La escala local es, usualmente, el lugar en la cual se inicia la protesta ambiental. Frente a determinada problemática considerada riesgosa o nociva para el ambiente, los ciudadanos locales suelen organizarse y reclamar ante los actores políticos locales, tales como el intendente, los concejales y/o funcionarios. Una vez iniciada la protesta, los distintos actores involucrados usualmente intentan ascender en las escalas de acción. O, dicho en otras palabras, intentan

llevar la discusión hacia la arena provincial y/o nacional, a partir de la búsqueda de distintos apoyos.

Como se especificó anteriormente, la palabra central en el manejo y gestión de los recursos naturales queda en manos provinciales. Sin embargo, una decisión provincial que no satisface los objetivos de los sectores ambientalistas, generalmente no clausura el conflicto, sino que inaugura nuevas estrategias de protesta (y judicialización) que buscan ascender hacia niveles superiores de decisión, tales como la arena nacional o incluso la dimensión internacional. En distintos trabajos (Christel, 2020) se ha mostrado que cuando la protesta logra escalar hacia niveles superiores mayores son las posibilidades de obtener éxito en sus reclamos.

## **Dos casos de movilización ambiental**

En esta sección relatamos brevemente dos casos de movilización ambiental, enfatizando los distintos elementos mencionados. En el primer caso, la movilización de los pobladores de la ciudad de Gualaguaychú contra las pasteras, resaltamos la construcción de marcos de interpretación del conflicto: un marco genérico de apelación al derecho al ambiente y un marco socio-territorial que alberga una diversidad de intereses y actores locales en defensa del ambiente. En el segundo caso, la movilización de pobladores de Andalgalá contra la minería a cielo abierto, subrayamos el proceso simultáneo de radicalización de la acción directa y utilización del marco jurídico ambiental en la protesta, que atravesó el conflicto y nutrió el repertorio de acción.

### ***La movilización de Gualaguaychú. Derecho al ambiente y defensa de un modelo socio-productivo local***

Durante la década de los 2000, la República Oriental del Uruguay puso en marcha políticas de inversión extranjera en el sector

foresto-celulósico sobre la cuenca del río Uruguay, una región compartida con Argentina a través de ese curso de agua. Pese a que la industria celulósica no había registrado signos de conflictividad social en territorio argentino hasta entonces, la toma de conocimiento acerca de la instalación de mega plantas de producción de celulosa sobre la vera oriental del río Uruguay, a cargo de las empresas española ENCE y finlandesa BOTNIA, puso en vilo a los habitantes de una porción de la costa argentina y suscitó un conflicto de contenido ambiental de gran resonancia pública en el país. Los habitantes de la ciudad de Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos, se opusieron frontalmente al desembarco de las “papeleras” sobre el río compartido, entendiendo que representaba una amenaza a su estilo de desarrollo territorial.

Iniciado en 2002, el conflicto por las pasteras atravesó distintas etapas e instancias, con un fuerte y largo componente de acción directa, hasta convertirse en un litigio judicial entre Argentina y Uruguay, y posteriormente en una sentencia del Tribunal Internacional de la Haya. La decisión judicial no objetó la localización de la pastera BOTNIA, como lo esperaba Gualeguaychú (y que anteriormente había logrado la relocalización de ENCE), sino que impuso a ambos países la obligación de monitorear conjuntamente el funcionamiento de la planta y el manejo de los efluentes.

Gualeguaychú utilizó el derecho al ambiente constitucional como principal marco discursivo de cara a la sociedad en su conjunto y ante las autoridades del Estado, que reconocieron ese derecho. También se refirió a los conceptos legales vertidos en el Tratado del Río Uruguay para recordar las obligaciones de Argentina y de Uruguay en relación con la protección del río y elevar el caso a ámbito diplomático y a la justicia internacional. En lo que sigue se pondrán de relieve otros dos aspectos de la movilización: el marco “socio-territorial” de la protesta y la diversidad de actores presentes en la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG).

Cabe destacar que la defensa del ambiente sano declinó en la formulación elaborada por los habitantes de Gualeguaychú, en la

defensa de “el modelo social y económico proyectado para la región”, que, a entender de la ACAG, se vería compulsivamente modificado por la instalación de las pasteras. La instalación de fábricas de celulosa de gran volumen frente a las costas de su ciudad amenazaba con ocasionar problemas de contaminación biofísica, pero sus impactos se cualificaban al ser proyectados sobre las características que, a juicio de la asamblea ambiental, dotaban a la ciudad y su entorno de un “perfil social y económico” propio: desde el cuidado brindado al medioambiente y a la salud de la población, pasando por el valor paisajístico atribuido al río Uruguay, el desarrollo turístico de la ciudad y alrededores, el valor inmobiliario del suelo, el valor de la producción agrícola (soja, maíz, trigo, girasol, lino, sorgo, arroz, horticultura-floricultura y forrajes) y de la explotación animal (ganado vacuno, producción láctea, apícola y piscicultura), y el valor del comercio y de actividades industriales como la agroalimentaria, según se plasmó en el Informe Técnico de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú dado a conocer en julio de 2007.

En su definición de modelo socio-económico, los gualeguaychuenses movilizaban una identidad territorial como vecinos de una localidad de reconocido atractivo turístico, sede de los nacionalmente famosos Carnavales de Gualeguaychú, rodeada de espacios naturales para la recreación, los deportes acuáticos y el disfrute del paisaje, a la vez que expresaban el interés de múltiples actores locales en la preservación de un perfil productivo apoyado en el crecimiento y dinamismo de las principales actividades económicas de la localidad y la región, el agro y el turismo. La ACAG estaba conformada tanto por ciudadanos de la localidad como por autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo municipales, y contaba entre sus miembros más activos a empresarios del turismo y la industria, productores agropecuarios, comerciantes y también representantes de organizaciones sectoriales de primer y segundo grado, como la Corporación del Desarrollo, promotora de las firmas industriales y comerciales de la ciudad, y la Federación Agraria, representativa de los productores agropecuarios a nivel regional.

### ***La experiencia de Andalgalá. Protesta y acción legal***

La lucha contra la minería a cielo abierto de la comunidad de Andalgalá es una de las experiencias más potentes de conflictividad ambiental en Argentina. Catamarca fue la primera provincia argentina donde se explotó minería a cielo abierto. Con la inauguración de la mina “Bajo La Alumbraera”, yacimiento de oro, cobre, plata y molibdeno, el oeste catamarqueño fue señalado por el Estado y los inversores privados como el punto de despegue de la nueva minería en el país. Por su parte, la población recibió con esperanzas y expectativas a la actividad.

Sin embargo, con el paso del tiempo comenzaron a surgir una serie de cuestionamientos sociales hacia la minería. Inicialmente, los reclamos se asociaron a la falta de empleo y el limitado beneficio económico que la actividad trajo sobre las zonas aledañas al sitio de explotación. Luego, y ya hacia el año 2003, cambió el foco del reclamo hacia la cuestión ambiental. Con el progresivo fortalecimiento de un marco “socio-territorial”, la defensa del agua y la denuncia de los costos ambientales de la actividad minera fueron moldeando una oposición cada vez más férrea a la actividad minera.

A partir de esta nueva configuración de la protesta, el proceso de lucha se caracterizó por tres matices particulares. Primero, el epicentro de la conflictividad se consolidó en la ciudad de Andalgalá. Segundo, pese a un fortalecimiento progresivo de los actores asamblearios como protagonistas centrales de los reclamos, no existió un proceso amplio de involucramiento de actores políticos y económicos significativos a la disputa. Tercero, el conflicto se caracterizó por un fuerte despliegue de acciones directas y una progresiva, pero muy potente, incorporación de un marco jurídico ambiental que amplió el repertorio de lucha de los contendientes.

La ciudad de Andalgalá, conocida como “la perla del Oeste”, ha sido-y sigue siendo- la localidad más movilizada contra la minería. A lo largo de los reclamos contra la actividad, en ocasiones se han manifestado protestas en lugares como Santa María y Belén, en Tinogasta

o más recientemente en Antofagasta de la Sierra por el avance de la minería de litio. Sin embargo, en ninguna de estas localidades la lucha se ha sostenido en el tiempo como sí ha ocurrido en Andalgalá, primero a partir de los cuestionamientos hacia La Alumbrera, y luego hacia proyectos como Agua Rica o MARA.

Los actores sociales han sido los protagonistas más comprometidos en la lucha contra la minería en Catamarca. Una vez consolidado el giro ambiental de la protesta, se organizaron en grupos ciudadanos autoconvocados que intentaron, con escaso éxito, disputar la centralidad de la actividad minera en la política provincial. El conflicto entró luego en una etapa de latencia y, recién hacia finales de 2009, un nuevo actor ganó centralidad en las disputas contra la minería, la “Asamblea del Algarrobo”. Luego del conocimiento de nuevas iniciativas mineras, como Pilciao 16 y Agua Rica, crecieron los cuestionamientos sociales. En diciembre de 2009, vecinos de Andalgalá bloquearon un camino comunal en el distrito de Chaquiago en vistas a impedir el avance del proyecto minero Agua Rica y organizaron la “Asamblea del Algarrobo”. El corte fue mantenido durante las primeras semanas del 2010 y, finalmente, la respuesta estatal fue una violenta represión policial que dejó como saldo varios asambleístas heridos y posteriormente judicializados. A partir de entonces, la “Asamblea del Algarrobo” se convirtió en referente de la lucha contra la minería en Catamarca y su accionar fue sumamente relevante en los años subsiguientes. Pese a sus esfuerzos y la construcción de redes y vinculaciones con otros actores asamblearios y sectores sociales, la lucha de Andalgalá no ha logrado aunar en forma sólida y constante a una pluralidad de actores políticos y económicos que fortalezcan el reclamo contra la actividad minera.

La emergencia de un marco de referencia jurídico ambiental fue un proceso que se consolidó a la par de la apuesta de la “Asamblea del Algarrobo” por la acción directa. Luego de la mencionada represión, los vecinos volvieron a bloquear de forma permanente el acceso a los caminos mineros y desde esa fecha hasta entonces llevan realizadas, con periodicidad semanal, más de 600 rondas de protesta alrededor

de la plaza del pueblo. Pese a la centralidad de la acción directa, desde la asamblea han sabido combinar la misma con la estrategia legal, ampliando así su repertorio de acción. Incluso, han utilizado, en ocasiones, la protesta como modo de reforzar sus presentaciones judiciales (Christel, 2020).

Apenas unas semanas después de su conformación, la asamblea presentó un amparo ambiental contra la empresa Agua Rica. En su presentación, exigieron la suspensión de los trabajos preparatorios de la mina y exigieron el cierre definitivo de la explotación por lesionar los derechos al medio ambiente sano, a la vida, a la integridad física y a la propiedad de los habitantes de la región. Adicionalmente, agregaron en su presentación un reclamo técnico pues la Secretaría de Estado de Minería de Catamarca había emitido la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de Agua Rica en forma condicionada, una figura no contemplada en la normativa ambiental (Christel, 2020). El proceso judicial que siguió a la presentación es un claro ejemplo de cómo opera la cuestión multiescalar en las disputas ambientales. Luego de dos fallos desfavorables a la asamblea, uno en el Juzgado de Control de Garantías y otro en la Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial, de Minas y del Trabajo de Segunda Nominación, los asambleístas apelaron ante la Corte de Justicia Provincial. Frente a un nuevo revés, reforzaron su apuesta por la estrategia judicial y elevaron un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ante la inacción del máximo tribunal, la Asamblea decidió acampar frente a los Tribunales para ejercer presión y forzar una decisión. Esta estrategia fue empleada dos veces, en 2014 y en 2016, y finalmente resultó eficaz. En marzo de aquel año, la Corte se expidió de forma favorable a la asamblea al aceptar el amparo ambiental y le devolvió la causa a la justicia provincial para un nuevo dictamen. Hacia el final de su fallo, los jueces enfatizaron que “es importante señalar que, en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro” (CSJN, 2016).



## **Palabras finales**

En este capítulo argumentamos e intentamos mostrar que el derecho es un componente importante para la participación de la sociedad en los temas y las políticas ambientales y que su uso es particularmente destacable en la protesta ambiental. La juridificación del derecho al ambiente actúa como estructura de oportunidad para la petición de demandas ambientales y opera en dos sentidos: como forma de interpretar y enmarcar el problema, apelando a valores consagrados en la Constitución y las leyes, y como herramienta(s) para reclamar ante las instituciones y autoridades estatales, muchas veces por parte de grupos que reúnen a distintos actores sociales y utilizan estratégicamente la ley.

Aunque la formalización del derecho contrasta con la presencia de colectivos ciudadanos que toman las calles y los caminos para protestar, es de esperar que la movilización legal permanezca acompañando este tipo de acciones. Tanto la protesta como el uso del derecho parecen crecer y fortalecerse (simultáneamente) cuando se percibe un déficit de protección ambiental de parte de los funcionarios y representantes políticos. Ante el deterioro de la vía administrativa y/o los canales político-electorales de la democracia, se activan socialmente formas compensatorias de participación ambiental que utilizan los valores y las herramientas del derecho para posicionar demandas, fiscalizar a las autoridades y buscar incidencia en los procesos de toma de decisiones. Puesto que los Estados expresan intereses heterogéneos y desarrollan políticas públicas con fines que pueden ser contradictorios entre sí, las promesas y compromisos jurídicos asumidos en materia ambiental pueden contribuir a cambiar la correlación de fuerzas en los conflictos en favor de quienes los activan y movilizan para aumentar la protección del ambiente.

## Bibliografía

Azuela, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: UNAM-ISIS/Fontamara.

Christel, Lucas G. (2019) Derechos ambientales y resistencias sociales: El instrumento legal como repertorio contra la minería en Argentina. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 36.

Christel, Lucas G. (2020). Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009). *Política y Gobierno (CIDE)*, 20.

CSJN (2007) Villibar, Silvana Noemí c/provincia de Chubut y otros. <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-villivar-silvana-noemi-provincia-chubut-otros-fa07000219-2007-04-17/123456789-912-0007-0ots-eupmocsollaf>

CSJN (2016). Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524>

Delamata, Gabriela (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho al ambiente de “sustentabilidad fuerte” en el sector extractivista megaminero. *Entramados y Perspectivas*, (3), 55-90.

Delamata, Gabriela (2019). ¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina. *Política & Sociedad*, 56(1).

Gutiérrez, Ricardo A. (2018). Introducción. Ambiente, estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina. En *Construir el ambiente: sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*, editado por R. A. Gutiérrez (pp. 9–55). Buenos Aires: Teseo.

Hajer, Marteen (2000). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.

Hiskes, Richard (2009). *The Human Right to a Green Future*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jeffords, Christopher y Minkler, Lanse (2016). Do constitutions matter? The effects of constitutional environmental rights provisions on environmental outcomes. *Kyklos*, 69(2), 294-335.

Smulovitz, Catalina (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 4.

Uprimny, Rodrigo (2011). “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”. En Rodríguez Garavito, César (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zemans, Frances Kahn (1983). Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. *American Political Science Review*, 77(3), 690-703.

# Antropoceno urbano y precariedad ambiental

Notas para una genealogía desde  
la Región Metropolitana de Buenos Aires

*Silvia Grinberg*

## **Introducción**

Vivimos tiempos en los que el 60% de la población mundial se radica en ciudades y el 30% lo hace en grandes metrópolis. En América Latina esa población asciende al 80% y, en Argentina al 92%. De modos diversos, crecientes y constantes, como lo describe Soja (2008), la urbanización ha ganado terreno y en los últimos decenios los procesos de conurbanización han dado lugar a la configuración de la post-metrópolis. En el sur global, estas dinámicas se combinan de modo particular con la consolidación de los llamados asentamientos, campamentos, chabolas, villas, favelas o *slums* que resulta en que vastísimos sectores de la población quedan arrojados a su propia suerte gestionando unas condiciones de vida que se traducen en precariedad ambiental. De hecho, como lo hemos señalado en otros trabajos (Grinberg, 2011; 2020), lo que define a los denominados *slums* es la particular mixtura entre pobreza urbana y degradación ambiental. Ahora bien, lejos de pensar estos procesos como cuestiones *sui generis*, proponemos notas que nos acerquen a esbozar una genealogía

del espacio urbano. Ello como un modo de acercarnos a comprender los modos en que la acción histórica, la política de/sobre el ambiente, de la vida humana y no humana, se han traducido en la consolidación de zonas urbanas de sacrificio cuyo signo es la precarización de la vida.

La mirada genealógica refiere a las tácticas y estrategias de poder y en ese sentido supone situar al saber en el ámbito de las luchas (Foucault, 1980), y desde allí acercarse a la emergencia de determinados problemas, estado de fuerzas, que en el caso que nos ocupa refiere a los particulares modos en que pobreza urbana y degradación ambiental se solapan y mixturan muy tempranamente en la vida de las incipientes urbes. Soja (2008), propone la noción de geohistoria<sup>1</sup> del espacio urbano para la problematización de los procesos que nos han dejado viviendo en un mundo en el que la vida urbana se extiende a todos los rincones del planeta. Una geohistoria que se solapa en la urbe sobre siglos y siglos de acción y construcción del medio urbano. Una acción que se encontró con muchos de los problemas contemporáneos de la vida metropolitana. La contaminación de aguas, aires y ríos, la migración rural, así como los flujos de circulación de la población y bienes o recolección de residuos, de las aguas negras constituyen algunos de las cuestiones que comienzan a aquejar a los incipientes gobiernos urbanos. De muy diversos modos estas dinámicas no solo están presentes, sino que definen de un particular modo a los *slums*. Desde aquí, nos preguntamos por los mecanismos, luchas y relaciones de fuerza a través de los cuales unos determinados espacios urbanos se definen por la exposición diferencial de su población a la precariedad ambiental.

La noción de precariedad ambiental la proponemos retomando la distinción que realiza Butler (2010) entre precariedad y precariedad.

<sup>1</sup> Al respecto, Soja (2008) señala que esta noción está acompañada con la creciente conciencia que en tanto seres humanos somos intrínsecamente espaciales y que en ese sentido estamos "comprometidos en la actividad colectiva de producir espacios y lugares, territorios y regiones, ambientes y hábitats, quizá como nunca antes había sucedido" (p. 33).

Las vidas, señala, “son por definición precarias: pueden ser eliminadas de manera voluntaria o accidental” (p. 46), y es esa condición la que designa la precariedad en tanto “conducción políticamente inducida de la precariedad que se maximiza para las poblaciones expuestas a la violencia estatal arbitraria” (p. 46). Mientras la precariedad define la vida, agregamos aquí humana y no humana, la precariedad designa una condición política particular que afecta a determinadas poblaciones. Desde aquí proponemos que una de las notas particulares del antropoceno urbano son los modos en que el par precariedad/precariedad compone a la urbe metropolitana. En postmetrópolis como Buenos Aires, aunque desde ya no solo, ello involucra interrogar uno de los signos de estas dinámicas asociado al crecimiento de barrios atravesados por la pobreza urbana y la degradación ambiental.

En este capítulo, basado en material de investigación desarrollada en la Región Metropolitana de Buenos Aires (de aquí en más usamos la sigla RMBA), proponemos acercarnos a la comprensión de estos procesos atendiendo a dos aspectos paralelos. Por un lado, importa la pregunta por los trazos de la vida urbana, las rupturas y continuidades. Se trata de encontrarnos con los modos de constitución del presente urbano que no dejan de asentarse en tan viejos como nuevos problemas, como lo son el miedo y pánico urbano, la contaminación o la gestión de la pobreza urbana. Y es justamente desde allí que importan las rupturas contemporáneas, los modos de problematización de lo urbano, las tecnologías que se despliegan como modos de actuar sobre ellos. Como lo discutimos más adelante, una particular mixtura de miedo y criminalización de la migración, especialmente rural, junto con la degradación ambiental, atraviesan de modos muy tempranos los procesos de urbanización de la ciudad de Buenos Aires.

Inseguridad y degradación ambiental suelen aparecer como temas de nuestra época, más aún cuando se hace referencia a las metrópolis del sur global (Davis, 2007); por ello es clave la mirada genealógica, una que nos acerque a entender que no se trata de

fenómenos *sui generis* y nos adentre los vasos comunicantes, las continuidades como las rupturas. Sin duda las respuestas a la inquietud política sanitaria han cambiado y mucho. En el presente los modos de la intervención política han dejado a vastos sectores de la población librados a la propia suerte, donde la puja por aquello que Lefebvre denomina el derecho a la ciudad se enfrenta con mecanismos de distribución social del espacio que se presentan en las lógicas de la in-exclusión<sup>2</sup> (Espósito, 2005; Grinberg, 2023; Veiga Neto y Lopes, 2011). Modos de inclusión que en la urbe se expresan como un estar dentro en la precariedad que dibuja geografías urbanas de in/exclusión. Espacios urbanos cuya población queda arrojada a autogestionar la urbanización. Desde la recolección de los residuos, los servicios públicos, hasta la organización de espacios de esparcimiento todo resulta en gesta comunitaria (Besana et. al, 2015; Grinberg, Gutiérrez y Mantinñan, 2012), que no pueden más que traducirse en la precariedad de la vida humana y no humana. En el caso que nos ocupa, las villas son ubicadas y pensadas en el espacio como áreas urbanas abyectas (Grinberg, 2010), zonas de inhabilitabilidad que, como fantasma, amenazan a la subjetividad, así como el bienestar metropolitano.

Comprender la conformación de estos espacios en clave genealógica nos acerca a entender los modos en que las luchas por la tierra y los modos en que se han ido sedimentando en el espacio urbano, definiendo zonas de in/exclusión, se vuelve clave no solo para comprender cómo llegamos hasta aquí sino para desestabilizar la inevitabilidad de un futuro donde la población parece condenada a vivir en la precariedad. Como señala Rose (2007), la mirada genealógica sirvió para devolver al presente su contingencia, en la actualidad esa mirada supone otro giro que al subrayar esa contingencia “desestabiliza el futuro reconociendo su carácter abierto” (p. 5). Es decir, nos

<sup>2</sup> En términos de Espósito, se trata de la figura dialéctica que se bosqueja cuando ya no se es separado o expulsado, sino que en la lógica inmunitaria lo negativo no solo sobrevive a su cura, sino que constituye la condición de su eficacia. Esto es la inclusión excluyente o, la exclusión mediante la inclusión

arroja a pensar cómo son nuestras intervenciones, aquellas que dan forma al futuro que vamos a habitar.

La RMBA constituye una postmetrópolis que ha crecido, como tantas otras del sur global, al calor de la expansión de zonas que presentan los rasgos de la vida cosmopolita globalizada, y otras que se expanden y sedimentan en las formas de la urbanización precarizada. Es la particular mixtura de ambiente y pobreza que atraviesa al antropoceno urbano en torno de la que proponemos debatir aquí. Lejos de lecturas lineales y progresivas del desarrollo de las ciudades, se trata de socavar esas narrativas retomando puntos e hitos que remontan a la vida colonial que ofició no solo demarcando el casco urbano sino también la distribución de la tierra, y el trazado de caminos y rutas que atraviesan a la presente trama; unos trazos que conforman modos sedimentados de la presente geografía de la in/exclusión (Grinberg, 2020; 2022). A continuación, como el título del capítulo, se definen notas que nos acerquen a una genealogía. Para ello proponemos primero un acercamiento sucinto a la noción de antropoceno urbano para luego adentrarnos en una analítica que recupera material de archivo que retoma algunas líneas que hacen a la trama, a la geohistoria de la precariedad ambiental urbana. Cabe señalar que el trabajo de investigación (algunos de cuyos resultados discutimos aquí) lo realizamos en el marco del Observatorio Ambiental Carcova que, desde el año 2004, involucra el trabajo sostenido en asentamientos precarios de la RMBA.

### **Antropoceno urbano y precariedad ambiental: notas conceptuales y metodológicas**

Antropoceno, capitaloceno y tecnoceno (Costa, 2022), junto con el un poco más nuevo término urbanoceno (West, 2017), son todas nociones que vienen a disputar su lugar en la descripción de nuestra era. Los estudios geológicos dan a conocer la categoría de antropoceno que describe la era geológica asociada a la influencia



del comportamiento humano sobre la tierra. Como señalan Lewis y Maslin (2015), las rocas recientes llamadas post-pleistoceno podrían haber sido llamadas antropozoicas, es decir, rocas de vida humana, o sea rocas en donde se nota el efecto de la vida humana en la tierra. Según estos autores, en América Latina ya en el siglo XVI se empiezan a encontrar los efectos que dejan sobre las rocas. Por su parte Moore y Haraway señalan que en realidad no deberíamos hablar de antropoceno, sino capitaloceno. Ello en tanto no se trata de la acción humana en sí sino de una forma particular de esa acción que ocurre en las lógicas propias del capital y de la gran aceleración propia del antropoceno. Seguidamente, la capacidad humana de afectar el planeta no deja de estar asociadas al desarrollo tecnológico que supuso la liberación de la energía nuclear y que el término tecnoceno (Costa, 2022; López Corona y Magallanes Guijón, 2020; Martins, 2018) viene, justamente, a problematizar. Por su parte la noción de urbanoceno, de algún modo, compone este triángulo remitiendo al proceso de la urbanización planetaria que actúa sobre el ecosistema y donde la cuestión ambiental no solo no le es ajena, sino que es juez y parte de dichas dinámicas. West (2017) propone que el pico de oro de la señal estratigráfica podría encontrarse en la geomorfología urbana y, como lo describen Palme y Salvati (2021), es en las ciudades donde se consume el 80% de la energía final.

De hecho, como lo ha descripto Lefebvre (1970), la *sociedad urbana* involucra que la producción agrícola se transforma en un sector de la producción industrial, subordinada a sus imperativos y sometida a sus exigencias. Esto es, una completa transformación del agro asociada a la producción industrial donde la misma urbe se convierte en fuerza productiva. El binomio antropoceno urbano, entonces, viene a referir a esta particular mixtura y sus múltiples vasos comunicantes. En un país como Argentina, en el que somos testigos de cómo los cambios en el uso del suelo propios de la economía de *commodities* (Arias, 2020), explica por qué el 92% de la población en Argentina se asienta en ciudades, así como la precariedad ambiental de muchos de esos asentamientos.

La mirada genealógica puesta en diálogo con el antropoceno urbano nos permite poner en signos de interrogación y ofrecer elementos para la comprensión de dichos procesos de urbanización, incluso del devenir postmetrópolis de aquellas ciudades que hasta hace no muchos decenios eran ciudades grandes. Se trata de encontrarnos tanto con las rupturas como con las relaciones de fuerza y las formas sedimentadas de la desigualdad que se ensamblan en la presente geografía de in/exclusión. No solo como parte del necesario ejercicio crítico que supone someter a interrogación las afirmaciones entre las que vivimos sino, como un modo de imaginar futuros otros que se alejen de la nostalgia de un pasado prístino que nunca fue, o, por lo menos no lo fue en los términos en que lo solemos añorar.

La circulación urbana contemporánea sabe expresamente de las divisiones de barrios ricos y pobres; ello mientras las *apps* que nos conducen por la ciudad nos recuerdan las zonas a evitar (Osborne y Rose, 1999). Transitar la ciudad se ha vuelto manejarse entre los bordes que dividen a barrios cuyas notas de precariedad se arbitran entre quienes las viven a diario y quienes pasan rápido por las autopistas. Ahora, tal como a continuación lo discutimos, la definición de espacios urbanos abyectos (Grinberg, 2010) posee una historia algo más larga. De hecho, las postmetrópolis guardan las notas propias de la vida política contemporánea mientras la geohistoria de las conformaciones urbanas nos permite ponerlas en perspectiva; esto es, entender los problemas ambientales, las configuraciones urbanas, sus sedimentaciones y sus múltiples vasos comunicantes. Quitarles el halo mágico o satánico a los barrios que crecen al calor de la contaminación, de la negligencia y la desidia política que explica la precariedad. Desde aquí proponemos abordar los modos en que la cuestión urbana y ambiental se ensamblan en las incipientes ciudades burguesas como una manera de ocuparnos de las modulaciones contemporáneas del antropoceno urbano.

Discutimos a continuación una serie de materiales que componen la retórica de los *slums* (Aranbidoo, 2014), donde pobreza, criminalización y degradación se vuelven parte de un discurso que se

cierra sobre sí mismo. Si, como señalamos, la genealogía involucra “situar el saber en el ámbito de las luchas” (Castro, 2011, p. 172), el material que discutimos procura componer elementos para un archivo del antropoceno urbano. Un archivo que

más que una cosa del pasado, antes que ella incluso, el archivo debería *poner en tela de juicio* la venida del porvenir. Y si todavía la cuestión del archivo no es, repitamos, una cuestión del pasado. No es la cuestión de un concepto del que dispusiéramos o no dispusiéramos *ya* en lo que concierne al *pasado, un concepto archivable del archivo*. Es una cuestión de porvenir, la cuestión del porvenir mismo, la cuestión de una respuesta, de una promesa y de una responsabilidad para mañana (Derrida, 1994, p. 20).

En este marco, los materiales que discutimos producidos en en tiempos y espacios diferentes nos permiten trazar algunos de los saberes que se ensamblan como retórica de los *slums*. Un archivo que componemos entendiendo que “la parte es siempre mayor que la totalidad el borde del conjunto es un pliegue del conjunto” (Derrida, 2010, p. 98). El material que ponemos en diálogo se constituye de textos e imágenes producidos en coordenadas espacio temporales diferentes pero que coinciden en la creciente urbanidad. Sobre ellos,

es imposible decir cual cita a la otra, sobre todo cuál forma parte de la otra. Cada una incluye a la otra, comprende a la otra; es decir ninguna comprende a la otra. Cada historia (y cada instancia de la palabra historia, cada historia dentro de la historia) forma parte de la otra, convierte a la otra en una parte (de sí misma), cada historia es a la vez mayor y menor que sí misma (p. 101).

En esta finalidad ponemos en serie diversos registros visuales, narrativos, mapas y legislaciones que remiten a la configuración presente de la precariedad ambiental. Esto es los modos en que por un lado una determinada población es colocada en el lugar de la sospecha que tiende a localizarse en determinados espacios de la urbe que ya muy incipientemente empiezan a portar las notas de la degradación.

## Ambiente y precariedad como cuestión urbana

Las metrópolis que habitamos son proceso y producto de la gran aceleración de la posguerra, de la reconfiguración y crisis del capitalismo finisecular que entre otras cuestiones involucra dinámicas constantes de migraciones internas dentro de las ciudades resultado de la gentrificación, del valor del suelo, de la renta inmobiliaria, así como la precarización del empleo, entre otras. Pero también, como hace centurias, las urbes metropolitanas siguen creciendo resultado de las migraciones rurales, más aún en regiones como América Latina cuya producción y reproducción diaria hace base en la industrialización agrícola ganadera y el devenir de las *commodities*. En lo que refiere a los asentamientos precarizados, la migración y poblamiento se realiza como parte de las luchas por la tierra que, hace centurias, involucra la constante expulsión del campo, la llegada a las urbes y la necesidad de espacios para habitar. Desalojos rurales que son constantes y permiten comprender una parte de la creciente urbanización. De hecho, estas pujas constituyen parte de unos derrotos que incluyen lugares de arribo y tránsito que suponen pueblos, ciudades y grandes ciudades (Rodríguez Vignoli, 2019; Ruiz Peyré, 2019; Sili, 2019).

La clásica dicotomía ciudad-campo fundante, aunque no solo, de la urbanización en Argentina sigue siendo parte de una trama que recuerda que la vida citadina no está tan alejada de unas realidades y luchas que se sienten y vibran al calor de la urbanización planetaria. Así, como describe Brennen (2013), las geografías de la urbanización (concebidas durante largo tiempo con respecto a las poblaciones densamente concentradas y a los entornos construidos de las ciudades) están adquiriendo morfologías nuevas y de mayor envergadura, que perforan, atraviesan y hacen estallar la antigua división entre lo urbano y lo rural. Los constantes desalojos de población campesina,<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Son constante los procesos de expulsión y a la vez escasamente documentados. El siguiente es un comunicado emitido por unos de tantos movimientos campesinos en

resultado de economías asentadas en el extractivismo (Gargano, 2022), conforman parte clave de una urbanización que resulta de la migración forzada que se asienta en las villas y cuyos relatos suelen referir a la venida del interior rural (Machado, Mantiñan y Grinberg, 2014).

Es en este punto donde resuena la obra de Tomas Moro, *Utopía*, quien en los albores del siglo XVI describe una escena que no deja de recordarnos las actuales formas de la expulsión campesina y que constituyen parte de las narrativas urbanas donde sobre los barrios empobrecidos recaen los epítetos de criminalidad y degradación.<sup>4</sup> Muy a inicios del siglo XVI, Moro (2007) describe a un indignado Rafael:

Para que uno de estos guarduños –inexplicable y atroz peste del pueblo– pueda cercar una serie de tierras unificadas con varios miles de yugadas, ha tenido que forzar a sus colonos a que le vendan sus

---

Argentina, escasamente escuchados y mucho menos conocidos y que por ello, aún más vale la pena citar aquí. “la Red de Comedores Soberanos repudia la represión desatada contra lxs compañerxs de la UTT en la Ruta 5, de Bandera Bajada en Santiago del Estero, mientras se movilizaban junto a la Comunidad Tonokoté para defender los territorios que está usurpando el empresario Jorge Simón Karan que hace tiempo amedrenta a lxs compañerxs poseedores de la tierra con amenazas y denuncias, para la explotación de maderas de quebracho y carbón. Entre los detenidos se encuentra Lucas Tedesco referente nacional de la UTT, por lo que reclamamos su inmediata liberación junto a sus compañerxs. El día jueves el compañero Felipe Suarez fue detenido en la misma localidad mientras se encontraba resistiendo al desalojo de sus territorios en el departamento de Figueroa. La orden fue dictada y ejecutada por el fiscal Miguel Torresi y la jueza de control y garantías, circunscripción Capital, Ana Maria Vittar. Denunciamos junto con la comunidad originaria, perteneciente al Consejo de la Nación Tonokoté Lljatymanta, al fiscal y la jueza por la constante persecución y criminalización a la comunidad a favor de los intereses empresarios. Y responsabilizamos a los gobiernos provincial y nacional por la integridad de lxs compañerxs. (Comunicado de protesta campesina Santiago del Estero, junio 2022). Esta solicitada fue emitida por organizaciones campesinas en virtud del desalojo violento que estaba viviendo una comunidad en una provincia del norte argentino. Como tantas otras expulsiones poco documentadas y silenciadas, esta solicitada da cuenta de las pujas por la tierra que en el presente atraviesan a la trama urbano-rural en el país.

<sup>4</sup> De hecho, no son pocas las investigaciones que refieren a la responsabilidad de los asentamientos precarios respecto de la contaminación ambiental urbana (Bussi, 2022).

tierras... Emigran de sus lugares conocidos y acostumbrados sin encontrar dónde asentarse... ¡Crean ladrones y después les imponen una pena por robar! (p. 10).

Las palabras de Moro, expresan la inquietud político sanitaria del devenir industrial de la ciudad mercantil (Lefebvre, 1970), así como la periferia urbana comenzaba a ser objeto de sospecha. Algunas centurias más tarde y en nuestras latitudes, esas palabras resuenan en la preocupación de Sarmiento. Un autor y político argentino, quien fuera presidente en el período 1868-1874. En Sarmiento, la oposición entre lo urbano como lo cultivado, y la ruralidad como lo ingenuo y brutal, se hacen especialmente presentes en los pares campo-ciudad y barbarie-civilización, que comenzaban con la mixtura de la población indígena y mestiza:

Quien haya estudiado en nuestras campañas la forma del rancho que habitan los paisanos, y aun alrededor de nuestras ciudades como Santiago y otras los Huangualies de los suburbios, habrá podido comprender el abismo que separa a sus moradores de toda idea, de todo instinto y de todo medio civilizador. El huangualí nuestro es la toldería de la tribu salvaje fijada en torno de las ciudades españolas, encerrando para ellas las mismas amenazas de depredación y de violencia que aquellas movibles que se clavan temporariamente en nuestras fronteras. A la menor conmoción de la república, a la menor oscilación del gobierno, estas inmundas y estrechas guaridas del hombre degradado por la miseria, la estupidez y la falta de intereses y de goces, estarán siempre prontas a vomitar hordas de vándalos (Lefebvre, 1970, p. 23).

La inseguridad de la que renegaba Moro, en Sarmiento ya tiene una topología. Espacio, población y falta de urbanidad en la periferia. Periferias que serían depositarias de los pánicos, miedos y fobias (Foucault, 1999), así como de la degradación ambiental que ya empezaba a caracterizar a aquellos asentamientos que Sarmiento describiera como inmundas y estrechas guaridas. De modos muy particulares, estas narrativas, como tantas otras de la época, entre

latitudes y centurias plasman las escenas que no dejan de estar presentes y ensamblar en lo que hoy conforma la retórica de los *slums*.

La ciudad sucia no es algo completamente nuevo, así como tampoco la idea de *slum* (Hall, 1996). La división de barrios ricos y pobres, como describiera Foucault (1999) muy tempranamente, afecta a la ciudad mercantil e industrial. Migraciones forzadas, como describe Moro, que redundan en cada vez más gente viviendo en ciudades que no están preparadas para la vivienda masiva, donde la contaminación queda ligada a los miasmas, al agua; a una población que empieza a concentrarse en barrios donde el hacinamiento se vuelve moneda corriente. Agua y aire se asocian, justamente, a las patologías que acompañaban la tan incipiente como creciente urbanización y a los modos en que urbe y ambiente empieza a aparecer como un problema que atraviesa a los habitantes de las ciudades y que se vuelve un problema específico de los barrios pobres. Los olores y las aguas contaminadas se vuelven temas de los cascos urbanos.

La primera respuesta a estas cuestiones ambientales, que va a marcar de modo determinante la vida urbana en general, por supuesto, de Europa, pero también de Buenos Aires y tantas otras ciudades latinoamericanas, sería la separación de barrios ricos y pobres (Castro, 2010). En rigor, las poblaciones acomodadas huyen de sus casonas al calor de la contaminación ambiental, las pestes y miasmas.

En la decimonónica ciudad de Buenos Aires, este proceso se vive al calor de las olas migratorias de Europa y, especialmente, con la epidemia de la fiebre amarilla (1871), que provoca que las élites abandonen sus casonas del sur y huyan hacia el norte de la ciudad. Es en esos años que se delimita la divisoria de la ciudad. Al lado sur le tocará vivir a la vera de la contaminación. Llegado este punto, importa destacar cómo esa huida viene asociada al modo en que la urbanización se tradujo en cuestión ambiental y, seguidamente, en distribución social de la contaminación.

La pintura del pintor viajero Pellegrini, “Los saladeros”, nos remonta a aquellos primeros momentos de la instalación de una industria, que Sarmiento describiera como “nuestras fábricas de

Birmingham” (Diario Nacional, 1857), que se instala a la vera del Riachuelo (el río más contaminado de Argentina y uno de los más contaminados del mundo). Un río que en el tercer decenio del siglo XXI todavía sigue lidiando con el impacto industrial sobre su cuenca. De hecho, muy tempranamente, la precarización ambiental empieza a hacerse notar y se vuelve inquietud política. La primera legislación remonta a Bernardino Rivadavia, quien en 1822 sanciona un decreto mediante el cual propone enviar “al otro lado del Riachuelo” a los saladeros, fábricas de vela y depósitos de cueros, por los olores que emitían. En ese momento, quizá lo es aún, la preocupación era por la contaminación del aire más que del agua; poco preocupaba el daño del río y sus sedimentos. Sus olores, de acuerdo a cómo corría el viento, llegaban de cualquier modo a las casas acomodadas. En 1871 aparece con mayor claridad la preocupación por el Riachuelo. La Ley N° 751, ordena al Poder Ejecutivo a practicar inmediatamente los estudios y ejecutar las obras necesarias para canalizar y limpiar el Riachuelo de Barracas.

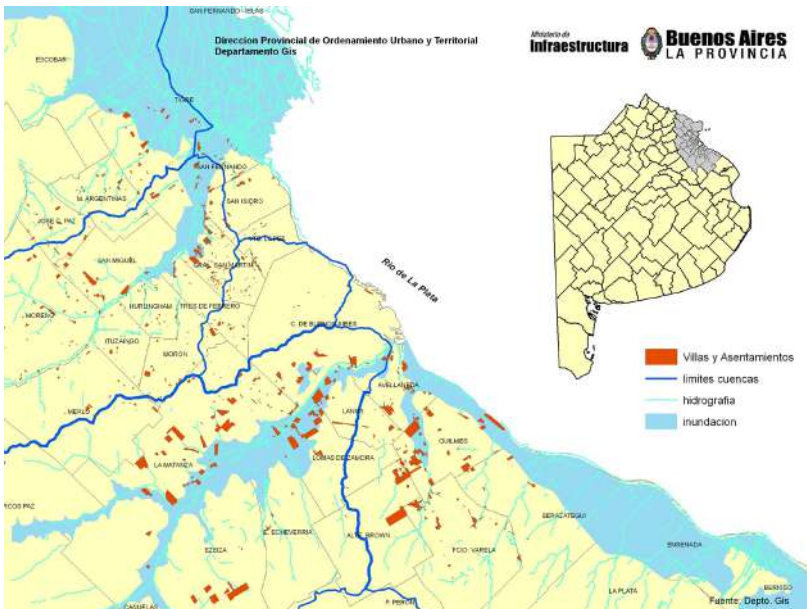
Se trata de legislaciones que manifiestan aquello que ya en el siglo XIX era manifiesta contaminación tanto del agua como del aire. Más de dos centurias narran la contaminación de una cuenca, así como los modos en que se construye un afuera de la ciudad. Un afuera que fue quedando dentro y hoy tiene entre sus cuencas algunos de los ríos más contaminados no solo de América Latina sino del mundo. Si solapamos esas historias de ríos y arroyos con el actual mapa urbano, encontramos que sobre esa cuenca y el río Reconquista (el segundo más contaminado de Argentina) se asientan gran parte de los asentamientos precarios de la RMBA. Así, la precariedad ambiental, más que un efecto no deseado, compone el núcleo de las relaciones de fuerza de la vida urbana. En la narrativa de Sarmiento hay una muy clara distinción entre el adentro y el afuera de la ciudad: el campo es lo que amenaza, lo bárbaro que se asienta de manera degradada en la periferia urbana frente a la vida civilizada de la ciudad. En el siglo XIX, el adentro y el afuera era algo que podía delimitarse.



Sin embargo, desde fines del siglo XX, ese afuera ha ido cual cinta de *moebius* quedando adentro.

El mapa de la RMBA gráfica esta escena. Lo azul, por supuesto, son los ríos y sus llanuras de inundación. Gran parte de esas aguas no las vemos circular por la ciudad porque son arroyos entubados. De hecho, encauzar ríos y entubar arroyos ha sido desde el siglo XIX la respuesta de la ingeniería sanitaria.

Mapa 1



El mapa presenta franjas celestes que dibujan a los ríos y sus llanuras de inundación. Y, por otro lado, puntos rojos que delinear los asentamientos precarios comúnmente llamados villas miseria. En su gran mayoría, los grandes asentamientos siguen las cotas de los ríos. Sobre la línea del Riachuelo, por ejemplo, nos encontramos con una larga cadena de barrios que se asentaron sobre su cota. Algo similar ocurre en las otras cuencas.

Este mapa delinea la distribución de la precariedad ambiental, la geografía urbana de la in/exclusión que se expresa desde la fuga de las élites hacia los barrios ricos devenidos en el siglo XXI urbanizaciones cosmopolitas. Expresa las tensiones sedimentadas vigentes en el siglo XXI, y donde aquello que eran las periferias urbanas sospechadas en el siglo XIX conforma parte integral de la RMBA. En suma, aun cuando la contaminación ambiental suele pensarse como un problema del siglo XXI, la larga duración de las luchas, así como la solidificación de ambiente y la pobreza urbana empiezan a aparecer asociados muy incipientemente a los procesos de urbanización, conformando un continuo de expulsión rural, criminalización y precarización de la vida de las poblaciones urbanas.

Nos encontramos con la cristalización de una configuración urbana que realiza al calor de la distribución desigual de la precariedad ambiental, una distribución desigual de la ciudadanía, del bienestar, y donde la pobreza urbana queda trágicamente atada a la degradación ambiental.

*Figura 1.*

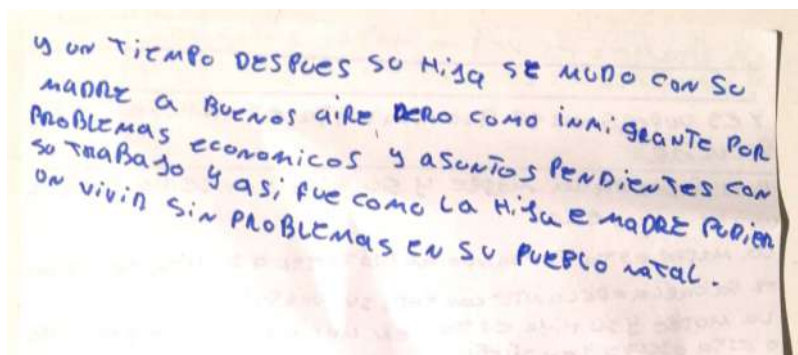


Fuente: Elaboración propia.

La foto fue tomada por la autora de este capítulo en uno de los asentamientos precarios donde desarrollamos el trabajo en terreno, y da cuenta de estas cuestiones. Podríamos compartir muchísimas otras tantas: las cañerías, la ausencia de cloacas. Incluso, el entubamiento ocurre de forma tal que no se generan las bocas de tormenta, por lo que las calles se vuelven piletas de aguas negras. Estas son las notas particulares, sobre todo, las notas de la metropolización selectiva (Prevot Shapira, 2002) del devenir de la precariedad en Buenos Aires.

Por último, el siguiente relato (figura 2) producido por una estudiante de una escuela secundaria emplazada en el mismo barrio donde fue tomada la fotografía, vuelve a poner en escena otro de los aspectos que hacen a lo propio de nuestro presente urbano. Una urbanización creciente y desigual que tiene profundos vasos comunicantes con la expulsión de los campesinos, como lo narra el relato adjunto en la imagen. Una población que es expulsada del campo, a quienes como otrora les sigue tocando asentarse en periferias urbanas que en el presente concentran la contaminación de siglos.

*Figura 2*



## **El antropoceno urbano y la precariedad ambiental: a modo reflexiones de cierre**

En este capítulo hemos propuesto algunos materiales procurando una aproximación para aquello que podría componer un archivo para una geohistoria del antropoceno urbano. Mapas, pinturas, legislaciones, textos de época y del presente intentan capturar el devenir precario del metabolismo urbano. Materiales que de diversos modos narran las luchas urbano-ambientales, la in/exclusión que deja a cada vez más vastos sectores de la población autogestionando la precariedad. Como lo hemos discutido, una precariedad que es resultado de centurias de contaminación y donde muy tempranamente la población, que se iba asentando en las periferias (los *huangalies*, como los denomina Sarmiento), es puesta en el lugar de la sospecha. Algo que varios siglos antes denunciara Moro.

Si, como lo señala Sassen (2010) los procesos masivos de urbanización “están inevitablemente en el centro de la cuestión medioambiental del futuro” (p. 73), retomar los hilos de la precariedad ambiental, de cómo hemos quedado viviendo en estas metrópolis, se vuelve clave. De hecho, porque

es a través de ciudades y grandes aglomeraciones urbanas que la humanidad está cada vez más presente en el planeta y a través del cual media su relación con los diversos stocks y flujos de capital ambiental. El interior urbano, una vez espacio confinado, es hoy un interior global (p. 73).

Si urbe y ambiente están indisolublemente anudados, se vuelve clave intentar trazar algún puente que reconecte ecología de la ciudad y naturaleza y que reponga la cuestión ambiental, el tratamiento del capital ambiental en la postmetrópolis en términos de cosa pública (Hönig, 2017). Como intentamos mostrar, el tratamiento político de la contaminación urbana conformó geografías de in/exclusión donde el carácter de cosa pública queda perdido como espacio a evitar.

En línea con Butler (2010), aparecen como vidas que no son dignas de ser vividas.

Ahora, ¿podemos pensar de otro modo? Sin duda este es el desafío clave de la interrogación genealógica (Foucault, 1980). Mientras muchas de las respuestas de la sostenibilidad ocurren como respuestas individuales (dejar de usar plásticos, el compostaje en el hogar, etc.) de consumo (y sin negar la importancia de la revisión de las conductas individuales, de la remediación y el control de daños), cabe una pregunta política sobre la cosa pública. Ello requiere procurar modos otros de pensar lo no humano y lo no humano (Haraway, 2019), y como hemos intentado y ensayado en este texto atendiendo a las dinámicas en que se afectan y sedimentan en las formas de la precariedad ambiental.

Revisitar las palabras del indignado Rafael, del libro de Moro, encontrarse con la obra de Pellegrini y los textos de Sarmiento, así como con los mapas postmetropolitanos que dibujan la distribución socioterritorial de la contaminación, nos permite trazar un mapa de indagación que nos ponga a caminar sobre las huellas del antropoceno urbano, aquellas que a lo largo de centurias se han ido dibujando como geografía de in/exclusión. Unas que, mientras siguen actuando en las formas de la sociedad de laborantes<sup>5</sup> (Arendt, 1996), no pueden ser más que extractivistas y dejar tras de sí la degradación del espacio rural y urbano; unas que, a la vez que expulsan y arrojan a la

<sup>5</sup> Arendt (1996), diferencia entre labor y trabajo. En el primer caso, señala la sociedad de laborantes se constituye como sociedad de consumidores donde todo lo que se produce está destinado a envanecerse dejando sus rastros en los sedimentos que se apilan en basurales, ríos, océanos, valles, etc. Un tipo de producción que nunca funciona pensando en lo que va a permanecer. Seguidamente, Arendt señala que, a diferencia de la labor, el trabajo es, justamente, la fabricación asociada con lo que vamos a dejar: “el mundo de las cosas hechas por el hombre, el artificio humano erigido por el *homo faber*, se convierte en un hogar para los hombres mortales, cuya estabilidad perdurará el movimiento siempre cambiante de sus vidas y acciones solo hasta el punto en que trascienda el puro funcionalismo de las cosas producidas para el consumo y la pura utilidad de los objetos producidos para el uso” (190-191). La cuestión ambiental ha quedado presa de esta tensión, en la rueda infinita de la labor, queda abierta la pregunta si el artificio del *homo faber* puede poner en el centro de la escena urbana alguna pregunta por la perdurabilidad.

población a emigrar, en palabras de Rafael, de sus lugares conocidos y acostumbrados, sin encontrar dónde asentarse, se vuelven crónica de una muerte anunciada, que les deja viviendo entre la degradación del espacio urbano.

Si, como lo propone Haraway, necesitamos seguir con el problema, el enfoque que propusimos se vuelve una vía para preguntarnos por la fabricación de mundo, por lo que perdurará en términos de una cuestión que nos aqueja a todos, pública, y que desde allí nos conduzca a una interrogación por lo que vamos a proteger y cuidar. A diferencia de la labor, como lo señala Arendt, el trabajo supone fabricar cosas que van a permanecer, convertir el mundo de las cosas en hogar, generar parentesco, diría Haraway. Ahora, como lo señala Hönig (2017), lo que suele suceder con las “cosas públicas es que cuando se democratizan la respuesta de los poderosos suele ser abandonarla. La huida de los blancos de la urbe a lo suburbano, es de lo público a lo privado” (p. 24). Una huida que ocurrió y ocurre en y entre capas de la historia de la RMBA, y donde aquellos espacios contaminados y abandonados se definen bajo el signo de la precariedad ambiental sedimentada. La lógica urbana se vuelve cuestión ambiental en una lógica que concentra a la degradación en determinados enclaves que por un rato hacen creer que es posible esconder, enviar afuera como en la legislación de 1882 o escapar de las oleadas migratorias, de los restos de la sociedad de laborantes que funciona como un *pac-man* que todo lo devora.

De forma tal que, junto con exponer la degradación, la contaminación, necesitamos encontrarnos con las lógicas de la in/exclusión que conforman el espacio urbano, y el tratamiento urbano de la ruralidad. La sostenibilidad interrogada en el espacio urbano requiere pensar cómo reparar, pero, principalmente, cómo vamos a producir respuestas otras a cuestiones que en el presente son problemas acuciantes de la democracia. De hecho, uno de los grandes temas que enfrentan las democracias son las condiciones de vida de las ciudades, que involucran tanto la profundización de las desigualdades (que se traduce en precariedad ambiental) como la circulación y los flujos

migratorios que nos arrojan a la urbanización planetaria. En esa línea podríamos ir un poco más allá. Se trata de pensar la cuestión ambiental ya no como un objeto o bien privado (como algo destinado a consumir, donde la degradación aparece como algo inevitable y, con suerte, como algo a remediar), sino hacia una mirada del ambiente como un continuo que se conforma no como un otro sobre el que intervenimos sino del que somos parte. Incluso si, como otrora, siguiéramos pretendiendo huir hacia las periferias, ellas cada vez más van quedando dentro. Retomar la noción de fabricación, esa condición de obra humana que se preocupa por lo que vamos a dejar, lo que va a permanecer, nos arroja a la posibilidad de encontrarnos con modos otros de pensar y pensarnos, unos que escapan al destino trágico de la precariedad, donde el ambiente en sí es imaginado y actuado como cosa pública, como uno de los problemas más acuciantes de las democracias.

## **Bibliografía**

Amin, Ash y Thrift, Nigel. (2002). *Cities: reimagining the urban*. Polity Press.

Besana, Patricio. B., Gutiérrez, Ricardo A., y Grinberg, Silvia (2015). Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(225), 79-102.

Brenner, Neil (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva sociedad*, (243), 38-66.

Brenner, Neil y Keil, Roger (2011). From global cities to globalized urbanization. En *The city reader* (pp. 667-684). Routledge.

Castro Gómez, Santiago (2010) *La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Costa, Flavia (2022). *Tecnoceno*. Madrid: Taurus.

Davis, M. (2006). *Planets of slums*. London: Verso.

Elmqvist, Thomas, Andersson, E., McPhearson, T. (2021). Urbanization in and for the Anthropocene. *Urban Sustain*,1(6). <https://doi.org/10.1038/s42949-021-00018-w>

Esposito, Roberto (2005). *Inmunitas: protección y negación de la vida*. Amorrortu.

Foucault, Michel (1980). *La microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta,

Foucault, Michel (1999). El nacimiento de la medicina social. En *Estrategias de poder*. Madrid: Paidós.

Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gárgano, Cecilia (2022). *El campo como alternativa infernal. Pasado y presente de una matriz productiva ¿sin escapatoria?* Buenos Aires: Imago Mundi y Heinrich Böll Stiftung.

Grinberg, Dafuncho y Mantiñán (2013) Biopolítica y ambiente en cuestión. Los lugares de la Basura. *Revista Horizontes Sociológicos*, 1(1), 120-147.

Grinberg, Silvia (2020). Etnografía, biopolítica e colonialidade. Genealogía da precariedade urbana na Região Metropolitana de Buenos Aires. *Tabula Rasa*, (34), 19-39.



Grinberg, Silvia, Gutiérrez, Ricardo, y Mantiñán, Luciano (2012). La comunidad fragmentada: gubernamentalidad y empoderamiento en territorios urbanos hiperdegradados. *Revista Espacios nueva serie*, 7, 154-172.

Hall, Peter (1996). The global city. *International Social Science Journal*, 48(147), 15-23.

Haraway, Donna (2019) Seguir con el problema. Generar parentesco en el Chthluceno. Bilbao: Ediciones Consonni.

Hönig, Bonnie (2017). *Public Things: Democracy in Disrepair*. New York: Fordham University.

Lefebvre, Henri (1970) *La revolución urbana*. Alianza editorial: Madrid.

Lewis, Simon L., y Maslin, Mark A. (2015). Defining the anthropocene. *Nature*, 519(7542), 171-180.

López-Corona, Olivier y Magallanes-Guijón, Gustavo (2020). It is not an Anthropocene; it is really the Technocene: names matter in decision making under planetary crisis. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 8, 214.

Martins, H. (2018). Editor's introduction: hermínio martins and the technocene, in *The Technocene: Reflections on Bodies, Minds, and Markets*, eds S. Rajan and D. Crawford. New York: Anthem Press.

Moro, Tomas (2011). *Utopia*. Madrid: Círculo de las bellas artes.

Osborne, Thomas, y Rose, Nicholas (1999). Governing cities: notes on the spatialisation of virtue. *Environment and planning D: society and space*, 17(6), 737-760.

Palme y Salvatti (2021) *Urban Microclimate Modelling for Comfort and Energy Studies*. Springer Nature.

Pred, Allan Richard (2004) *The Past is Not Dead: Facts, Fictions, and Enduring Racial Stereotypes*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Riquelme, Quintín, y Vera, Elsy (2015). Agricultura campesina, agronegocio y migración. *El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Ruiz Peyré, Fernando (2019). Juventud rural, trabajo y migración. Éxodo rural en Malargüe, Mendoza, Argentina. *Boletín De Estudios Geográficos*, (111), 9–33.

Sarmiento, Domingo Faustino (2009 [1845]). *Facundo o civilización y barbarie*. Córdoba: Eduvim.

Sassen, Saskia (2010). Cities are at the center of our environmental future. *Revista de Ingeniería* (31),72-83.

Soja, Edwards (2008) *Postmetrópolis*. Traficantes de sueños: Madrid.

Trischler, Helmuth (2017) El Antropoceno, ¿un concepto geológico o cultural, o ambos? *Desacatos* pp. 40-57

Veiga-Nato, Alfredo y Corcini Lopes, Mauro (2011). Inclusão, exclusão, in/exclusão. *Revista autogestionada semestral de Nu-Sol*, (20), 121-135.

Veiga-Neto, Alfredo (2001). Incluir para excluir. En Jorge Larrosay Carlos Skliar, *Habitantes de Babel. Políticas y poéticas de la diferencia*. Barcelona: Laertes

West, Geoffrey (2017). *Scale*. London: Penguin Books.



# Política fiscal ambiental en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

*Juan Pablo Jiménez*

## **Introducción**

La humanidad enfrenta uno de los mayores desafíos de su historia, ya que para lograr que el planeta sea vivible para las próximas generaciones, se requiere el rápido paso hacia economías descarbonizadas que minimicen el uso de recursos naturales. Esto significa pasar de una matriz energética basada en combustibles fósiles a otra basada en energías menos contaminantes como la energía eléctrica, generada con fuentes renovables.

Este paso es muy costoso ya que requiere adaptar el consumo y la producción a una nueva fuente energética, generando múltiples

<sup>1</sup> Muchas de las reflexiones incluidas en este capítulo son producto de las conversaciones y sugerencias de Giorgio Brosio, Hans-Jurgen Burchardt, Ricardo Carciofi, Pablo Ferreri, Luis Miguel Galindo, Rafael Jiménez, Fernando Lorenzo, Jim Mahon, Lydia Mabel Martínez, Andrea Podestá, Ignacio Ruelas, Javier Suarez Pandiello, Gustavo Viñales, Hannes Warnecke-Berger y de dos comentaristas anónimos, junto con los aportes y comentarios a versiones anteriores de este capítulo de los participantes de la Annual International Conference “Raw Materials, the Global South and Development in the 21st Century: Mobilizing Rents, Grasping Extractivist Societies” del Proyecto Extractivism de la Universidad de Kassel llevado adelante en la Universidad de Kassel en octubre 2022.

impactos, entre los que se destacan los redistributivos en distintas dimensiones (entre sectores sociales, regiones y generaciones).

Estos desafíos, que son comunes a todos los países del mundo, adquieren complejidades particulares en América Latina y el Caribe (ALC), relacionados con su particular estructura productiva, económica y social.

Teniendo en cuenta estas urgencias y particularidades, el adecuado diseño e implementación de una reforma fiscal relacionada con el medio ambiente es una herramienta clave, pudiendo contribuir a controlar las externalidades negativas del cambio climático; a incentivar la transición hacia otras fuentes de energía; a generar recursos fiscales adicionales que permitan financiar la adaptación y transición energética; a atenuar el sesgo de la región hacia industrias extractivas; a tener efectos secundarios positivos en la distribución del ingreso o en el crecimiento económico, aprovechando el reciclaje fiscal.

El cambio climático es un “mal” público con causas y consecuencias globales (Blanchard y Tirole, 2021; Tanzi, 2022), pero con expresiones locales evidentes como eventos climáticos extremos, alza del nivel del mar o pérdida de la biodiversidad y que muestra, además, algunas especificidades relevantes desde la perspectiva de los países de ALC (Galindo y Lorenzo, 2020). A su vez, es un problema de desarrollo que tiene efectos negativos significativos sobre las actividades económicas, el bienestar social y el medio ambiente, por lo que requiere instrumentar urgentes y amplias transformaciones estructurales para llegar a economías carbono neutral al 2050.

Los países de la región son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático (Fanelli, Jiménez y López Azcúnaga, 2015; Galindo y Lorenzo, 2020), lo cual es atribuible a características productivas, sociales, económicas y políticas de la región.

Estas vulnerabilidades, junto con las menores emisiones históricas de gases de efecto invernadero respecto a los países desarrollados, constituyen rasgos que deben ser tenidos particularmente en cuenta.

Incorporar estas especificidades regionales en el mapa de riesgos y vulnerabilidades climáticas, la modalidad de adaptación a estos riesgos (infraestructura sostenible) y la agenda de reformas fiscales relacionadas con el medio ambiente (política fiscal verde) es fundamental para construir una estrategia regional que permita atender la transición energética y enfrentar el cambio climático.

La relevancia de priorizar instrumentos fiscales verdes se justifica en el actual contexto por su contribución, mediante el uso de incentivos económicos, a la consecución de ambiciosos objetivos medioambientales que deberán alcanzarse en un período de tiempo limitado. La política fiscal verde constituye una potente herramienta de política para la minimización de los costos asociados a la transición ecológica, a la vez que es capaz de promover el desarrollo, fomentar la inversión en tecnologías menos contaminantes y de generar nuevos empleos verdes, propiciando una nueva dinámica económica.

Las altas vulnerabilidades antes citadas, junto con algunas características de las estructuras económicas y de los sistemas fiscales imperantes en la región, hacen necesario adaptar estas propuestas a la realidad de los países de ALC.

En comparación con otras regiones, y dado su histórico bajo nivel de tributación, los gobiernos de ALC tienen un enorme potencial para recaudar mejores impuestos y para aumentar los ingresos que financien la producción de bienes públicos. Desde esta perspectiva, se observa que, en los países de la región, los impuestos ambientales o verdes son, en general, más bajos, como porcentaje del PIB, en comparación con lo que sucede en los países de la OCDE.

El objetivo de este capítulo es justificar y subrayar la urgencia y la relevancia de priorizar el uso de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en las reformas fiscales y tributarias latinoamericanas. La implementación de una reforma fiscal ambiental adaptada a las particularidades de la región permitiría reducir el impacto del cambio climático; generar recursos adicionales para la adaptación y transición energética; atenuar el sesgo extractivo de las

economías de la región y tener impactos sobre la distribución del ingreso y el crecimiento económico.

Para ello, se ofrece un marco general sobre la contribución de la fiscalidad en la resolución de los distintos problemas y objetivos medioambientales, teniendo en cuenta las particularidades y características centrales de los países de la región como la significativa desigualdad personal y regional preexistente, la alta especialización en industrias extractivas y una importante biodiversidad.

Teniendo en cuenta que la transición ecológica introducirá costos socio-económicos relevantes y teniendo en cuenta la alta desigualdad preexistente en los países de América Latina, que hacen de la región una de las más desiguales del planeta en términos de ingresos y de riqueza, tanto personal como regional (CEPAL, 2021), debe prestarse particular atención a los impactos distributivos, tanto personales como regionales e intergeneracionales, vinculados a la intensificación o introducción de los tributos medioambientales y al establecimiento de mecanismos que mitiguen y compensen dichos efectos sobre determinados grupos sociales y sectores económicos.

Por todos estos motivos, en el presente capítulo se plantea que la dirección de las reformas a encarar por los gobiernos de la región debe incluir, necesariamente, una visión integral y transversal del sistema fiscal ante los múltiples desafíos medioambientales. En consecuencia, se propone un enfoque integral de la reforma fiscal, que incluya diferentes instrumentos que debieran ser desarrollados técnicamente y evaluados en profundidad caso por caso, teniendo en cuenta las particularidades nacionales, las heterogeneidades sociales y sectoriales.

## **Reforma fiscal ambiental**

El concepto de Reforma Fiscal Ambiental (RFA) surgió hacia fines de la década de los ochenta y se consolidó en los noventa en el marco de reformas llevadas a cabo sobre todo en Europa (Fanelli, Jiménez y

López Azcúnaga, 2015). La idea básica que impulsó las reformas fue la de utilizar el mecanismo de precios, por su capacidad de brindar información e influir sobre los incentivos, para corregir aquellas conductas que deterioran el medio ambiente e impiden un uso racional del capital natural. Siguiendo el principio de que “el que contamina paga”, las reformas buscaban que los precios incorporaran el costo social de las externalidades negativas, y el instrumento que se propuso para lograrlo fueron los impuestos “pigouvianos” (Pigou, 1920).

La evidencia sobre las reformas fiscales ambientales a nivel internacional es amplia y variada (Gago y Labandeira, 2012; Galindo y Lorenzo, 2020). Estas reformas tuvieron una primera fase en países del norte de Europa como Finlandia (1990), Suecia (1991), Noruega (1992), Dinamarca (1994) y los Países Bajos (1995), donde se implementaron altos impuestos fundamentalmente a la energía.

Posteriormente, se observa una segunda fase, principalmente en Finlandia (1997), Alemania (1999, 2003) y el Reino Unido (1996, 2001), donde si bien los instrumentos tributarios aplicados fueron similares, se enfocaron de manera explícita en lo que se conoce como reciclaje fiscal, esto es la posibilidad de utilizar los recursos provenientes de nuevos impuestos ambientales como parte de una política tendiente a modificar la estructura tributaria e introducir medidas distributivas compensatorias, por ejemplo, en una reducción de los pagos a la seguridad social. De este modo, se buscaba, simultáneamente, controlar la externalidad negativa y fomentar el empleo, lo que se definió como “doble dividendo”.

La tercera fase de las reformas fiscales ambientales (p.e. Irlanda y Australia) incluyó impuestos más diversos, como sobre los residuos sólidos y una visión menos rígida donde los ingresos fiscales no tienen un destino específico e incluso contribuyen a consolidar las finanzas públicas.

Finalmente, existe una cuarta fase, más heterogénea, en la que se aplican tanto procesos de reciclaje fiscal como estrategias impositivas ambientales de diverso tipo, tales como impuestos específicos combinados con esquemas de subsidio y con la emisión de bonos



verdes. De este modo, se observa que actualmente los principales impuestos ambientales se concentran en productos energéticos, vehículos automotores y en actividades que generan contaminación de recursos hídricos y diversas clases de residuos.

## **Especificidades de América Latina para el diseño de una agenda fiscal ambiental**

Para el adecuado diseño de una política fiscal ambiental deben tenerse en cuenta cuatro especificidades de la región latinoamericana, que la diferencian de un país desarrollado típico y que son especialmente relevantes para una aproximación sistémica a las reformas fiscales ambientales (Fanelli, Jiménez y López Azcúnaga, 2015).

- 1) *Persistencia de la concentración del ingreso y la riqueza, la desigualdad y la pobreza*: La incidencia de la pobreza es significativa y, además, se trata de una región con fuertes disparidades en la distribución de la riqueza y el ingreso, tanto a nivel personal como regional (Brosio y Jiménez, 2015). Debido a esto, es necesario prestar especial atención a los posibles efectos distributivos de la implementación de una RFA. Debe tenerse en cuenta que la evidencia disponible muestra que los grupos de ingresos más bajos y las regiones más pobres en ALC son más vulnerables ante el cambio climático y, en general, a los diferentes tipos de desastres naturales (Galindo y Lorenzo, 2020).
- 2) *Importancia de las industrias extractivas*: los recursos naturales tienen mayor peso relativo en la región y ello ha influido y seguirá influyendo en los instrumentos fiscales utilizados y en las características del espacio fiscal disponible, como se verá más adelante (Brosio y Jiménez, 2012; Jiménez y Podestá, 2023).

- 3) *Estados débiles*: el marco institucional suele ser más débil y el Estado muestra una capacidad reducida para arbitrar entre diferentes objetivos de política (como por ejemplo estabilidad macro versus política ambiental), proveer bienes públicos básicos y obtener fuentes de financiamiento. En ese sentido, la existencia de una cuantiosa masa de subsidios a los productos energéticos, fundamentalmente sobre el consumo de combustibles, plantea un gran desafío en términos de política ambiental. Estos subsidios, que existen desde hace décadas en varios países de la región, fundamentalmente en aquellos exportadores de petróleo, se han expandido en cantidad y monto en los últimos años, con el objetivo adicional de compensar los aumentos internacionales del petróleo, producto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, y su impacto en la inflación, generando muchas veces efectos contrapuestos a los originalmente buscados, atentando contra los objetivos ambientales al favorecer un consumo excesivo de los combustibles (Cetrángolo y Fonteñez, 2022; Fanelli et al., 2015).
- 4) *Menor nivel y diferente estructura de emisión de carbono*: las emisiones generadas por la región que contribuyen a crear el efecto invernadero son una proporción menor de las emisiones globales y, además, la combinación de actividades que originan las emisiones, también, es diferente, con claro predominio de actividades intensivas en recursos naturales (Galindo y Lorenzo, 2020). En la región se observa que la principal fuente de emisiones es, también, la producción, y consumo de energía como a nivel global, pero, además, tienen importancia las emisiones derivadas de las actividades agropecuarias, los desechos y el cambio de uso de suelo. Ello indica que la agenda de mitigación en ALC no se circunscribe a la energía y abarca también otros sectores y actividades.

La especificidad de la dotación de recursos naturales y la alta desigualdad económica, junto con las menores emisiones históricas de

gases de efecto invernadero respecto a los países desarrollados, constituyen rasgos que deben ser tenidos en cuenta al delinear las estrategias de la región en respuesta al cambio climático.

## **Componentes de la RFA**

### ***¿Qué es un impuesto verde?***

Se define como impuesto verde aquel impuesto cuya base imponible es una unidad física (o un sustituto de ella) que tiene un impacto negativo específico comprobado en el medio ambiente (OCDE, 2017). En otras palabras, se trata de instrumentos tributarios que, por el lado del ingreso público, pretenden generar cambios en el comportamiento y en las inversiones de individuos y empresas, de las que resultan menores emisiones o un uso sustentable de recursos materiales, reduciendo, finalmente, el impacto sobre el medio ambiente (Ruiz Huerta Carbonell et al., 2022).

Para ello, es necesario que la base imponible del tributo medioambiental tenga relación con la problemática considerada (el daño medioambiental de determinadas emisiones o del uso de productos muy vinculados a dicho daño) y que la estructura de alícuotas impositivas contribuya a recoger el daño medioambiental o a alcanzar objetivos medioambientales prefijados.

Esta amplia definición permite la incorporación de impuestos que, originariamente, se introdujeron con objetivos meramente recaudatorios (por ejemplo, la imposición de hidrocarburos o sobre automóviles) pero que pueden tener efectos medioambientales asociados.

Los tributos relacionados con el medio ambiente pueden clasificarse según su base imponible, de acuerdo con la siguiente tipología:

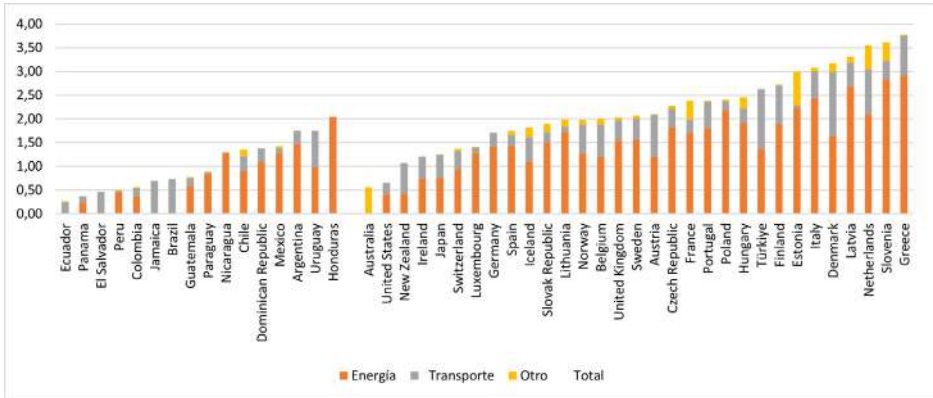
- Energía (generación, distribución y utilización en sus diferentes formas): engloba la tributación sobre combustibles fósiles

y electricidad, incluyendo los combustibles para el transporte, como la gasolina y el diesel. También se incluyen los impuestos al carbono y otros gases causantes del efecto invernadero.

- Vehículos automotores y transporte: incluye impuestos sobre sus importaciones o ventas, impuestos recurrentes sobre su propiedad, registro o uso y otros impuestos y cargos relacionados con el transporte de personas y cargas, tasas sobre la congestión vehicular, impuestos a la “última milla”, cargas sobre las entregas a domicilio (*delivery*).
- Otros (contaminación y recursos naturales): entre los que se encuentran los impuestos sobre sustancias que agotan la capa de ozono, administración del agua potable y aguas residuales, gestión de residuos, desechos plásticos, minería y canteras, pesticidas y fertilizantes, entre otros.

Como se observa en el Gráfico 1, en la región los impuestos relacionados con el medio ambiente resultan significativamente más bajos, en términos del PIB, que aquellos aplicados en los países de la OCDE. Por otro lado, la importancia de estos impuestos en la estructura tributaria de los países de la región es altamente heterogénea, registrando un peso específico distinto según cada país. El contraste es evidente entre países como Honduras, Uruguay o Argentina, con una recaudación por impuestos relacionados con el medio ambiente (IRMA) entre el 1,5% y el 2% del respectivo PIB en 2020 y otros como Ecuador, Panamá o El Salvador, en los cuales estos conceptos son poco significativos en términos del PIB. Con respecto a su estructura, son, en general, significativamente más importantes aquellos impuestos sobre la energía.

Gráfico 1. Ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales en OCDE y países seleccionados de América Latina, 2020 (% PIB)



Fuente: OCDE (2022).

Además de los problemas relacionados con la relevancia cuantitativa o la poca “cantidad” de la tributación medioambiental, es preocupante la baja “calidad” en el diseño de muchas figuras tributarias (Ruiz Huerta Carbonell et al., 2022). Entre esos factores cualitativos destacan la no cobertura por parte de la tributación de numerosos problemas medioambientales, sectores o actividades contaminantes (como aquellos relacionado con la gestión de desechos); la persistencia de tipos impositivos que no reflejan adecuadamente los impactos ambientales, frustrando los objetivos extrafiscales de protección medioambiental y de la salud; el rótulo como impuestos ambientales de tributos que no atienden a la contaminación ambiental como una manera de generar reputación ambiental (*green washing*). También se observa una excesiva complejidad administrativa, proliferación desigual y no coordinada de figuras a distinto nivel competencial y una escasa vinculación de algunas bases imponibles con la problemática medioambiental a corregir.

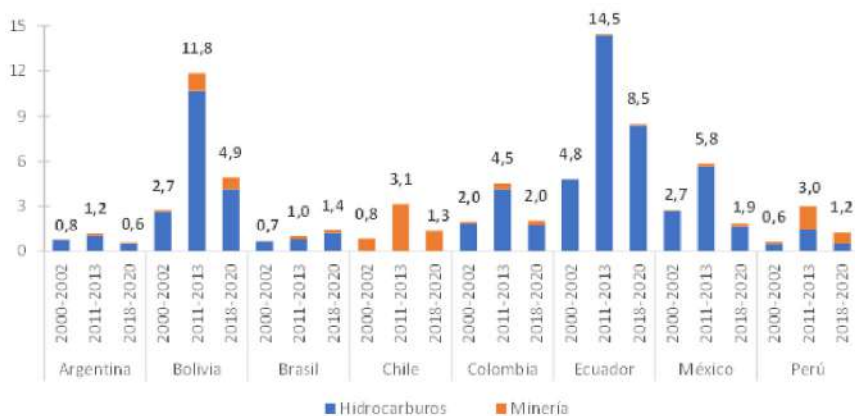
## **Los impuestos sobre la industria extractiva: una imperfecta pero potencialmente significativa forma de tributación ambiental**

Si bien los nomencladores usualmente utilizados por los organismos internacionales (OCDE, UE) para clasificar los impuestos sobre el medio ambiente incluyen los impuestos sobre recursos naturales, aquellos impuestos que gravan la explotación y la producción extractiva no suelen considerarse impuestos ambientales.

La UE sostiene que los impuestos sobre la extracción de minerales y petróleo “no influyen en los precios de la manera en que lo hacen otros impuestos ambientales, es decir, los impuestos sobre los productos” (UE, 2001).

Aunque el objetivo dominante de la tributación sobre la producción y la explotación es la apropiación de la renta extractiva y la recaudación de ingresos fiscales, muchos de ellos, como los ingresos provenientes de regalías, tienen un positivo impacto ambiental significativo de hecho y muchas veces no deseado, a través de la reducción de la producción. Por ende, si bien no se consideran impuestos ambientales, su alto impacto ambiental en industrias extractivas, así como su importancia fiscal (Jiménez y Podestá, 2023), hacen que puedan potencialmente ser una herramienta potente en el diseño de la reforma fiscal ambiental.

*Gráfico 2. Ingresos fiscales derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. Países seleccionados de América Latina, 2000-2020 (% PIB)*



Fuente: Jiménez y Podestá (2023).

Debe tenerse en cuenta que la explotación de recursos naturales (hidrocarburos, minería, agropecuario), de extrema importancia en la región, tiene un impacto diferente sobre el medio ambiente, requiriendo instrumentos impositivos diferenciados. En países especializados en la extracción de hidrocarburos, estas actividades suelen tener dos impactos ambientales considerables: uno en el momento de su extracción y producción, y otro en el momento de su utilización.

La política fiscal desempeña un papel central en países en que predominan las actividades extractivas. En primer lugar, en la extracción de renta de estos sectores, sobre todo con la utilización de instrumentos fiscales aplicables sobre la extracción y la producción (*upstream taxes*), como regalías, impuestos a la renta corporativas, *windfall taxes*. En segundo lugar, a través de impuestos selectivos al consumo de estos productos, sobre todo, a través de la implementación de impuestos al consumo de combustibles fósiles. Estos

impuestos selectivos al consumo, que nacieron con fines eminentemente recaudatorios, fueron convirtiéndose en el antecedente y actualmente son el eje de la tributación verde.

En ese sentido, resulta interesante seguir en detalle la evolución e impacto de la recientemente aprobada reforma tributaria en Colombia (2022), cuya mayor fuente de recaudación, se estima, provendrá de los impuestos sobre el sector extractivo. El objetivo perseguido es que los recursos de allí derivados aceleren la diversificación productiva en el proceso de transición energética, al tiempo que generen mayores ingresos para fortalecer el gasto social y las finanzas públicas.

A grandes rasgos, la reforma sobre el sector se compone de las siguientes medidas. Las empresas petroleras tendrán dos nuevas obligaciones: sus rentas serán gravadas entre el 35 y el 60%, dependiendo del precio internacional del crudo, y las regalías que pagan a las regiones donde explotan recursos ya no podrán ser deducidas de sus impuestos. En el caso de los productores de carbón ocurre igual, con la diferencia de que el impuesto a la renta será de entre el 35 y el 45%. Las mineras tampoco podrán reducir las regalías de sus impuestos a la renta.

Si bien es prematuro para evaluar el impacto y resultado de esta reforma, que recién tendrá pleno impacto en el año 2024, su enfoque es novedoso, ya que combina la utilización de las sobretasas del impuesto a la renta y las regalías con el objetivo combinado de extracción de renta del sector (que se ha visto incrementado por los precios internacionales) y la promoción de la transición energética hacia energías menos contaminantes.

## **Impacto distributivo y el diseño de compensaciones**

Desde el punto de vista del diseño tributario, es importante destacar la visibilidad para los contribuyentes, habitualmente asociada a los tributos medioambientales, lo que establece una diferencia respecto



a otras alternativas regulatorias, que también generan impactos distributivos por diversas vías (efectos sobre precios, mayores costes, etc.). Esta transparencia, precisamente, facilita la definición de medidas compensatorias o los ajustes técnicos en estos impuestos para proteger la competitividad o los posibles efectos distributivos adversos.

La creciente preocupación social por los efectos de la transición ecológica exige prestar una atención especial a los impactos distributivos, tanto personales y regionales, como intergeneracionales, de los tributos medioambientales y a las alternativas compensatorias para mitigar dichos efectos.

Los tributos medioambientales cuentan, asimismo, con otra ventaja respecto a otras alternativas regulatorias: la obtención de ingresos públicos que pueden emplearse para compensar a los afectados por la introducción de estas modalidades tributarias.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la evidencia disponible en la región confirma que los grupos de ingresos bajos contribuyen con una menor proporción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero al mismo tiempo son los más vulnerables a los efectos del cambio climático (Galindo y Lorenzo, 2020). Esto se debe a que los grupos de ingresos bajos residen, normalmente, en regiones con mayor vulnerabilidad a los eventos climáticos extremos y disponen de menores recursos y de capital humano para adaptarse a las nuevas condiciones climáticas o para recuperar sus actividades productivas o ingreso previos a un desastre natural, y al mismo tiempo consumen menos energía y transporte privado (CEPAL, 2015).

A su vez, la aplicación de instrumentos fiscales para incentivar un ambiente sostenible y el cambio energético tienen un significativo impacto distributivo entre familias, sectores y regiones, en la medida en que los distintos grupos tienen necesidades y capacidades diferentes para adaptarse a los cambios necesarios, por lo que resulta imposible pensar en una reforma fiscal ambiental y la economía política de su implementación sin el diseño adecuado de sistema de compensaciones.

Las compensaciones pueden llevarse a cabo:

- Gasto tributario, a través de modificaciones en la estructura tributaria (exenciones y no sujeciones, bonificaciones, tipos reducidos, etc.) a aplicar sobre determinados contribuyentes;
- Subsidios que faciliten el cambio de instalaciones o equipamiento en determinadas familias y empresas, para así poder afrontar los impactos distributivos y sobre la competitividad en el medio y largo plazos;
- Transferencias personalizadas y limitadas a determinadas regiones, sectores, grupos socioeconómicos (según nivel de renta, ubicación, composición familiar, etc.), que, al no afectar a los efectos incentivadores de estos tributos sobre las emisiones o consumos dañinos, son más recomendables.

Estas cuestiones, centrales en el análisis y debate actual sobre la fiscalidad, juegan un papel fundamental en la definición y evaluación de buena parte de los componentes de una agenda fiscal ambiental.

Por supuesto que cada uno de los sistemas compensatorios reseñados tiene un costo fiscal en términos recaudatorios y puede entrar en conflicto con la utilidad de los tributos medioambientales para procesos de reforma fiscal que busquen mejorar la suficiencia de recursos y/o la eficiencia del sistema tributario.

En cualquier caso, en sociedades altamente desiguales como las de ALC, el diseño de los instrumentos compensatorios es parte central de la reforma fiscal ambiental y su economía política.

## **Coordinación internacional e intergubernamental**

Aparte del amplio consenso académico y empírico acerca de la utilidad de los impuestos fiscales medioambientales, la literatura sugiere que la coordinación de estos instrumentos a nivel internacional produce beneficios económicos y medioambientales adicionales

(Parry, 2020). Esto se deriva del carácter global del impacto del cambio climático.

Es por ello que, para instrumentar estas transformaciones estructurales, los países se han comprometido a nivel global a cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con los compromisos asumidos en el Acuerdo de París de Cambio Climático, definidos en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CDN).

Además de lo anterior, y atendiendo a los impactos regionales y locales, las causas que determinan el establecimiento de un impuesto medioambiental desbordan los límites territoriales de la entidad nacional o subnacional que lo haya implantado. Esto vuelve prioritario, a nivel interno de cada país, la necesaria adecuación del ámbito espacial de los tributos, mediante los pertinentes sistemas de coordinación o la aplicación de una política común.

A nivel intergubernamental, dentro de un mismo país, resulta central la asignación entre niveles de gobierno de las potestades de gestión ambiental. De acuerdo con literatura académica (Somathan et al., 2014; Oates, 2001), debe considerarse que la existencia de problemas medioambientales de marcado carácter territorial y local justifica el papel tributario de las administraciones subnacionales en este ámbito.

Esto es especialmente importante en una región como ALC, dado un alto grado de descentralización. Tanto para el diseño y establecimiento de los instrumentos apropiados, como para su aplicación práctica y su monitoreo, la asignación de responsabilidades más adecuada entre diferentes niveles de gobierno puede variar en función de la magnitud y el alcance de la externalidad ambiental. Mientras que las emisiones de CO<sub>2</sub> producidas por la utilización de combustibles fósiles requieren, principalmente, abordar el problema desde un enfoque global, en el caso de los problemas relacionados con externalidades negativas como la congestión vehicular en localidades altamente pobladas puede resultar más apropiado y eficiente aplicar instrumentos correctivos a nivel local (Cetrángolo y Fonteñez, 2022).

Es por eso que en contextos descentralizados debe prestarse especial atención a la cuestión de la gobernanza y a las relaciones intergubernamentales al diseñar las intervenciones tributarias, en la medida en que las responsabilidades en materia de políticas medioambientales y tributarias se encuentran distribuidas en distintos niveles territoriales. Estos aspectos cobran mayor relevancia ya que los gobiernos subnacionales están utilizando de manera creciente el recurso a la fiscalidad medioambiental (Brosio y Jiménez, 2015; Ruiz Huerta Carbonell et al., 2022). La coordinación entre niveles de gobierno de las políticas de protección del medio ambiente debe definirse en función de la organización institucional y de las ventajas relativas que podría mostrar cada uno de ellos en las diferentes dimensiones de las políticas aplicadas.

Esto es particularmente importante en ALC, donde varios impuestos con impacto ambiental, fundamentalmente los aplicados sobre la producción y extracción (*upstream*) de recursos naturales no renovables, son recaudados y regulados por las autoridades subnacionales.

Adicionalmente, algunas de las innovaciones tributarias con impacto ambiental son diseñadas a nivel local. Por ejemplo, en algunos gobiernos subnacionales (Nueva York, Pensilvania, Barcelona) se ha planteado un gravamen o una tasa que recaería sobre las empresas y plataformas comercializadoras de comercio electrónico de bienes físicos, residentes o no en la jurisdicción, así como sobre los servicios de entregas a domicilio (*delivery*), en función del número de envíos realizados. En Reino Unido, la propuesta surgió en el marco de las reflexiones del Ministerio de Transporte, referidas al impacto medioambiental y económico de la última fase de la distribución de estos productos ("*last mile logistics*"), con una motivación similar a la de los impuestos sobre las bolsas de plástico.

El intenso proceso de transformación de las políticas públicas que implica la respuesta a los desafíos ambientales vuelve necesario asegurar una mayor cooperación y coordinación intergubernamental, para garantizar un adecuado y eficaz uso de los tributos

medioambientales, ya que la alta heterogeneidad existente entre alternativas de diseño y formas de implementación de estas figuras por parte de los gobiernos subnacionales puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos medioambientales.

## **Recomendaciones y desafíos futuros**

El cambio climático, la necesaria descarbonización de la economía y la transición energética constituyen amenazas crecientes sobre bienes públicos globales, cuyo impacto se manifiesta a nivel nacional, regional y local, por lo que sus propuestas de análisis y reforma deben ser multidimensionales e involucrar a todos los países del mundo y a los diferentes niveles de gobierno de cada país.

En el transcurso de los próximos años, los países de la región deberán instrumentar transformaciones estructurales fundamentales a su actual estilo de desarrollo para atender la configuración de una economía baja en carbono, incluyente y resiliente al cambio climático, adaptando su infraestructura a los riesgos climáticos y controlando la presencia de un conjunto de externalidades negativas que acarrearán altos costos económicos, sociales y ambientales.

Para instrumentar estas importantes transformaciones estructurales es indispensable alinear la política fiscal, orientándola a modificar los comportamientos de los agentes económicos que se encuentran en la base del cambio climático. En caso contrario, estará comprometida la posibilidad de alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se incumplirán los compromisos nacionales asumidos en el Acuerdo de París de Cambio Climático, a través de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CDN).

Los países de ALC son muy vulnerables al cambio climático y tienen particularidades que requieren un marco de análisis diferente al de la tradicional reforma fiscal ambiental aplicada en los países desarrollados. El diseño de la estrategia fiscal ambiental en la región

debería prestar especial atención a las interacciones entre el impacto ambiental de la explotación de los recursos naturales, al tiempo que se deberían introducir acciones dirigidas a mitigar posibles impactos distributivos indeseados a partir de mecanismos adecuados de compensación para asistir a los sectores afectados.

A tales efectos, es crucial alinear los mecanismos de extracción de rentas y de asignación y distribución de los ingresos fiscales de la industria extractiva con el marco ambiental fiscal (generalmente expresado a través de impuestos sobre el consumo), a fin de apoyar la transición energética y la inversión pública como una herramienta clave para el desarrollo ambientalmente sostenible y socialmente inclusivo.

Teniendo en cuenta que la transición ecológica introducirá costos socio-económicos relevantes, se sugiere una aplicación gradual de las medidas fiscales propuestas, tratando de maximizar las ventajas de estos instrumentos en términos de incentivos y de aumentar su aceptación social.

Para ser factible políticamente, una estrategia fiscal ambiental tiene que estar alineada con el cumplimiento de un conjunto de objetivos de desarrollo directamente relacionados con la eliminación de la pobreza y con la mayor progresividad en materia de distribución del ingreso. Es por ello necesaria una visión integral y transversal de la actuación del sistema fiscal ante los múltiples desafíos medioambientales.

En el presente capítulo se expuso, de manera sintética, un conjunto de propuestas que podrían ser desarrolladas técnicamente y evaluadas en profundidad posteriormente, de existir interés en su aplicación práctica y teniendo en cuenta las particularidades nacionales y la limitada disponibilidad de datos para llevar a cabo simulaciones ilustrativas.

En todo caso, buena parte de las sugerencias incluidas buscan mejorar el funcionamiento de tributos ya existentes, bien a través de cambios en su diseño o de la intensidad con que los mismos son utilizados. Todas ellas deben interpretarse como parte de una reforma

fiscal ambiental sistémica para poder responder a los distintos desafíos y objetivos medioambientales a los que se enfrentan los países de la región.

Para su efectiva implementación de una nueva estrategia fiscal ambiental se considera indispensable el compromiso político de las autoridades económicas (Ministerios de Economía, de Hacienda y de Finanzas junto con las Administraciones Tributarias). La participación más activa de los responsables económicos en la atención de los desafíos del cambio climático, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, debería considerarse como un ingrediente clave para el despliegue de una estrategia fiscal y de financiamiento (verde), consistente con la envergadura de las transformaciones requeridas para adoptar pautas de consumo y formas de producción compatibles con la neutralidad del carbono en el horizonte 2050-2070.

Finalmente, para asegurar el éxito de una nueva estrategia fiscal ambiental en la región, debe prestarse particular atención a las particulares y complejas dimensiones de economía política que plantea la respuesta al cambio climático. Hasta el presente, en ALC los problemas ambientales y la agenda del desarrollo sostenible no han tenido la prioridad política que merecen. De hecho, en la región no existe un consenso social amplio respecto a la necesidad de avanzar hacia un nuevo pacto fiscal que contribuya a alcanzar los ODS y para asumir los desafíos del cambio climático.

El necesario proceso de transformación de la estrategia de desarrollo deberá encararse en un contexto caracterizado por una histórica resistencia a la implementación de reformas tributarias, que por cierto se ha acentuado durante los últimos años. La respuesta al cambio climático requiere conjugar el uso responsable y sustentable de los recursos naturales con la necesidad que existe en la región por mejorar los niveles de eficiencia económica y por alcanzar una distribución del ingreso más justa. Se trata, por tanto, de propiciar un amplio debate en que se logren conjugar las múltiples dimensiones involucradas en la construcción de una nueva estrategia

de desarrollo. Es en el marco de este urgente e imprescindible debate donde el presente capítulo procura aportar insumos para la discusión.

## **Bibliografía**

Blanchard, Olivier, y Tirole, Jean (2021). Major future economic challenges. *France Stratégie*.

Brosio, Giorgio, y Jimenez, Juan P. (2013). Intergovernmental Interactions between Taxation of Oil and Gas and Environmental Protection. *EuroEconomica*, 31(5).

Brosio, Giorgio, y Jimenez, Juan P. (2015), Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America, *Urban Public Economics Review*, vol. 21, Santiago de Compostela, pp 13-64.

CEPAL (2015). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf)

CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cetrángolo, Oscar y Fonteñez, Belén (2022). Oportunidades para una recuperación pospandemia más sostenible y con bajas emisiones de carbono en la Argentina: política fiscal ambiental. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/220). Santiago de Chile: CEPAL.



Fanelli, José M., Jiménez, Juan P. e Isabel López Azcúnaga (2015), La reforma fiscal ambiental en América Latina, Colección de Documentos de Proyecto LC/W.658, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile.

Gago Rodríguez, Alberto. y Xavier Labandeira Villot (2012), Un Nuevo Modelo de Reforma Fiscal Verde, Economics of Energy, WP 03/2012.

Galindo, L.M. y Lorenzo, F. (2020a), Desarrollo sostenible y fiscalidad ambiental en América Latina, Documento de Trabajo N° 1/2020, Red Sudamericana de Economía Aplicada (REdSUr) e International Development Research Centre (IDRC-Canadá), Montevideo.

Jiménez, Juan P. y Podestá, Aandrea (2023); Fiscal revenues from hydrocarbons and minerals in Latin America: challenges in an era of unprecedented decarbonization and growing digitalization. En Fehiling and Burchardt (ed) *Taxation and inequality in Latin America: new perspectives on political economy and tax regimes*. Routledge.

OCDE (2017), Environmental Fiscal Reform: progress, prospects and pitfalls, OECD Report for the G7 Environment Ministers. Paris.

OCDE (2022). Stat. Environmentally related tax revenue. Data extracted on 22 Dec 2022

Oates, Wallace E. (2001), A reconsideration of Environmental Federalism, Resources for the Future, Discussion Paper dp-01-54

Parry, Ian (2020), Increasing carbon pricing in the EU: Evaluating the options, *European Economic Review*, 121, 103341 (<https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2019.103341>).

Pigou, Arthur C. (1920). *The economics of welfare*. London: Macmillan.

Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús y otros (2022), Libro Blanco sobre la reforma tributaria, Comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la reforma tributaria. Madrid: Secretaría de Estado de Hacienda.

Somanathan, E.; Sterner, T.; Sugiyama, T.; Chimanikire, D.; Dubash, N.; Essandoh-Yeddu, J.; Fifita, S.; Goulder, L.; Jaffe, A.; Labandeira Villot, X.; Managi, S.; Mitchell, C.; Montero, J.P.; Teng, F. y Zylicz, T. (2014), National and Sub-national Policies and Institutions. En IPCC (pp. 1141-1205). [https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc\\_wg3\\_ar5\\_chapter15.pdf](https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter15.pdf)

Tanzi, Vito (2022). *Fragile futures: The uncertain economics of disasters, pandemics, and climate change*. Cambridge: Cambridge University Press.

UE (2001). *Environmental Taxes, A statistical guide*. Luxemburg.



# Energías renovables en América Latina

## Transiciones energéticas, políticas públicas y resistencias sociales

*Agustín Piaz*

### **Introducción**

Las energías renovables han ganado creciente protagonismo en los últimos años como alternativas preferentes en la lucha contra el calentamiento global, en el marco de la crisis climática, social y ambiental que atraviesa el planeta. Este protagonismo se explica, en parte, porque la generación de energía a partir de fuentes renovables produce considerablemente menos emisiones que contribuyen con el efecto invernadero, una de las principales causas del calentamiento global. Asimismo, la coyuntura actual signada por el conflicto bélico que sostienen Rusia y Ucrania ha impulsado, según la Agencia Internacional de Energía (IEA), “la primera crisis energética verdaderamente global” y reposicionado aún más a las energías renovables en el centro de la escena. Según el último reporte de la IEA, las interrupciones en el suministro de combustibles fósiles en el marco del conflicto reorientaron la atención hacia los beneficios de la seguridad energética y la posibilidad de incrementar la energía generada en los territorios mediante fuentes renovables. En consecuencia, se espera que la capacidad de expansión de este tipo de energías en el mundo –que en la actualidad ronda el 30% de la energía eléctrica– se

incremente considerablemente, con una aceleración del 85% en relación con el quinquenio previo, llegando a ser la principal fuente de energía hacia comienzos de 2025 (IEA, 2022).

En términos generales, por renovables se consideran aquellas formas de producir energía que se derivan de fuentes naturales de rápida reposición –como por ejemplo el viento, el sol o el mar o el calor de la tierra– en contraposición a aquellas que implican la utilización de elementos combustibles fósiles de extensos períodos de reposición como el petróleo, el carbón o el gas. En la actualidad los combustibles fósiles producen en el orden del 75% de la emisión de gases que contribuyen con el efecto invernadero y alrededor del 90% de las emisiones en dióxido de carbono a nivel mundial (ONU, 2023a). De acuerdo con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), América Latina y el Caribe aportan el 4,48% de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>, del cual 0,82% corresponde al cono sur.

En este escenario, caracterizado por la existencia de acuerdos y acciones para reducir emisiones y mitigar el cambio climático,<sup>1</sup> los procesos de transiciones energéticas se han intensificado con el objetivo de avanzar hacia la conformación de matrices menos dependientes de combustibles fósiles. Es justamente en el marco de estos procesos –dónde consideramos que las discusiones adquieren sentido más pleno– que proponemos revisar tres dimensiones que consideramos relevantes para la discusión sobre el desarrollo e implementación de energías renovables en América Latina: i) los procesos de transiciones energéticas; ii) el rol de las políticas públicas; y iii) la participación ciudadana y resistencias sociales.

La estructura del capítulo se divide en tres apartados y un breve esbozo de consideraciones finales. En el primer apartado presentamos una introducción a las discusiones sobre los procesos de transiciones energéticas (en plural, para destacar su heterogeneidad y

<sup>1</sup> Entre los que se destaca el Acuerdo de París, alcanzado en la Conferencia de Partes de las Naciones Unidas en 2015 (COP21). Se trata de un tratado internacional vinculante, cuyo principal objetivo es limitar el calentamiento global en valores idealmente no superiores a 1,5°C en relación con períodos previos a los procesos de industrialización.

lecturas posibles), así como también tensiones que emergen al interior de estos en tanto categorías en disputa. Más específicamente profundizamos sobre la noción de transiciones energéticas y transiciones energéticas justas, que han ganado protagonismo en América Latina. En el segundo apartado nos adentramos a problematizar el rol de las energías renovables en los procesos de transiciones energéticas. A modo ilustrativo, prestamos especial atención a revisiones y estudios sobre la experiencia Argentina, en tanto se trata de país que cuenta con disponibilidad de recursos de diversas fuentes (gas, petróleo, litio, uranio, entre otras de relevancia), y cierta capacidad industrial para el desarrollo e implementación de tecnologías. El foco del análisis se orienta en dos direcciones. Por un lado, las políticas públicas impulsadas para el desarrollo y la implementación de energías renovables. Por otro lado, la presencia y algunas implicancias del rol de estas energías en la matriz energética. En el tercer apartado –y en tanto el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías, así como también de políticas y regulaciones a estas asociadas, suelen generar controversias y provocar divisiones en la opinión pública– presentamos una introducción a las discusiones que recuperan resistencias y procesos de participación ciudadana vinculados a las energías renovables. En la primera parte revisamos cuestionamientos y controversias que emergieron en torno a proyectos de energías eólica y, en menor medida, solar en la región. En la segunda parte nos abocamos a la cuestión del litio, elemento clave para la fabricación de acumuladores de energía y baterías utilizadas en el creciente paradigma de la electromovilidad, reparando en cuestionamientos e implicancias socioambientales asociadas a sus procesos extractivos. Por último, presentamos breves consideraciones finales en las que destacamos la relevancia de las energías renovables como alternativas en pos de la sustentabilidad.

## **Sobre los procesos de transiciones energéticas**

Los procesos de transiciones energéticas –entendidos como cambios sustantivos en la provisión de energía–<sup>2</sup> se han sucedido a lo largo de la historia con implicancias varias. Es posible revisar estos procesos en escalas y temporalidades amplias –como por ejemplo aquellos que se vinculan con la aparición del fuego, la revolución industrial o la utilización de hidrocarburos– o más bien restringidas, como el impulso que se le ha dado a las energías renovables en algunos países europeos como Dinamarca desde los años ochenta hasta la actualidad; el apagón nuclear planteado por Alemania y re confirmado tras accidente de Fukushima en 2011; o el protagonismo que adquirió el gas natural a comienzos del milenio en países como Estados Unidos (Araújo, 2014). Sin embargo, en la actualidad nos enfrentamos a un escenario sin precedentes, signado no solo por el incremento de consumo de energía en el mundo, el calentamiento global o guerras, sino también por un alto grado de tecnologización en las formas de producir energía en el que los riesgos –aunque no así necesariamente sus beneficios– se han vuelto, como ha señalado tempranamente Ulrich Beck en los años ochenta, globales.

No obstante, si bien problemas como el calentamiento global atañen –como su nombre lo indica– a la humanidad toda y se han establecido consensos en torno la necesidad de realizar acciones conjuntas para avanzar hacia el decrecimiento de la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) tendiendo hacia un ideal de “suma cero”, existen también una multiplicidad de problemas que varían regional y localmente. Por ejemplo, en la zona del África subsahariana casi mil millones de personas no cuentan con acceso a la

<sup>2</sup> De acuerdo con Newell (2021), las transiciones implican “cambios radicales” en sistemas tecnológicos, que van más allá del reemplazo de tecnologías o tipos de combustibles. Combinan, en cambio, elementos sociales, económicos y técnicos de las finanzas y la innovación, tecnologías, infraestructuras, regulaciones, cambios culturales y sociales que son disruptivos al tiempo que desplazan “las formas previas de hacer las cosas” (p. 27).

electricidad y cientos de millones tienen solo acceso escaso o muy limitado (incluyendo más de la mitad de los hospitales y centros de salud disponibles) (ONU, 2023b). En estos escenarios, los procesos de transiciones presentan especificidades que, por supuesto, deben ser atendidas y poco tienen que ver con los escenarios de países que conforman, por ejemplo, el norte global. Como señalan Garrido y Recalde (2022):

Mientras que en muchas regiones del planeta la transición energética puede estar orientada hacia el incremento del acceso (físico y económico) a los servicios energéticos modernos (incluso aumentando el nivel de emisiones), la transición energética en los países desarrollados (mayormente en norte del planeta) es entendida como un movimiento claro hacia un sistema con muy bajo contenido en carbono: la descarbonización de sus economías (p. 29).

Así, aún ante la existencia de objetivos comunes a nivel mundial, las transiciones energéticas presentan características particulares en escenarios diversos, que deben ser identificadas y tenidas en cuenta al momento de problematizar casos específicos. Incluso como mencionamos anteriormente, es importante reparar en estas especificidades hacia el interior de cada región, aunque sin desconocer diálogos y consensos alcanzados. Por ejemplo, según los autores, en América Latina la transición energética se encuentra ligada al “reemplazo de un sistema energético existente por otro superador” al tiempo que “se plantea en términos de generación energética, acceso universal, eficiencia energética, procesos de transferencia tecnológica e inversión accesible. Pero, además, también como socialmente inclusiva y justa” (p. 42). Sobre estas características identificadas por los autores nos interesa profundizar en el siguiente apartado, dado el creciente protagonismo que la noción de transición justa adquirió en la región y en el mundo, como parte de las alternativas para hacer frente al calentamiento global que atiende, entre otras cuestiones, a la inequitativa distribución de riegos y beneficios asociadas a los modos industriales de producción capitalista.



## Sobre las Transiciones Energéticas Justas

La noción de transición energética justa se apoya en la de “transiciones justas”, impulsada desde los años setenta por sindicatos y movimientos ambientalistas que no solo identificaron la necesidad de abandonar prácticas industriales y/o modos de producción nocivos para el ambiente y la salud sino que también pusieron el acento en que posibles impactos negativos –sociales, económicos, culturales, entre otros– de estos cambios no recaigan en los trabajadores o comunidades vinculadas a los mismos. Como señalan Cha y Pastor (2022), en el marco del cambio climático, se ha aplicado la idea de mitigar las consecuencias sociales y económicas del cambio industrial a la transición que propone abandonar (como ideal) la producción de energía a partir de la utilización de combustibles fósiles y economías carbono-intensivas, dando lugar a la emergencia de nociones como las de transición energética justa. Sin embargo, de manera análoga a lo que ocurre con la noción de transición energética, existen en torno al concepto definiciones, conceptualizaciones y puntos de vista que ponen el acento en distintas dimensiones. Ahora bien, es notable que el concepto de transición justa se ha consolidado en el marco de las crecientes discusiones sobre la problemática del calentamiento global, la cuestión energética y los proyectos sobre transiciones. Por ejemplo, la definición de transición energética que propone el Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinario sobre la Problemática Energética (GECIPE, 2022)<sup>3</sup> atiende y contiene dimensiones de las transiciones justas. Según explican:

Llamamos transición energética al pasaje de una concepción de la energía como commodity, de matriz fósil, agotable y con graves impactos sobre el ambiente, privada y concentrada a otra que la considere bien común, renovable, descentralizada y sustentable

<sup>3</sup> Se trata de un grupo de investigación conformado por investigadores de diversas universidades nacionales del país y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

en sentido pleno. Así, la transición representa un umbral de pasaje de un capitalismo fosilista altamente depredador a un modelo de posdesarrollo que articule justicia social con justicia ambiental bajo un paradigma relacional, que transforme nuestro vínculo con la naturaleza. En consecuencia, entendemos que no podemos plantear un debate sobre la transición energética si no lo inscribimos en un contexto más amplio e integral: el de la transición ecosocial justa, que postula la necesidad de una transformación en diferentes niveles, construyendo una sociedad resiliente y sostenible, igualitaria y democrática. No se trata entonces solo de descarbonizar el modelo energético, sino también de transformar el modelo productivo y, más en general, el sistema de relaciones sociales y el vínculo con la naturaleza (GECIPE, 2022, p.13).

## **Energías renovables en el marco de los procesos de transición**

Como se expuso, las energías renovables ocupan un lugar destacado en procesos de transición hacia sistemas energéticos menos dependientes de combustibles fósiles, más sustentables y armoniosos con el ambiente. En términos generales, América Latina ha sumado esfuerzos en este sentido y promovido el desarrollo de estas fuentes, aunque las transiciones presentan también matices y particularidades hacia el interior de la región que merecen ser atendidas. Nos interesa en este apartado llamar la atención sobre dos cuestiones que consideramos relevantes para pensar las energías renovables en el marco de los procesos de transición: las políticas públicas y el rol de estas fuentes en las matrices energéticas.

De acuerdo con datos ofrecidos por el último informe de la OLADE, la mayor fuente de generación de energía eléctrica en la región fue hidroeléctrica,<sup>4</sup> con el 42,8%, seguida por la energía térmica no renovable, con el 38,7%. Entre las energías renovables se destacaron aquellas producidas a partir de la generación eólica y solar, con el

<sup>4</sup> A partir de grandes instalaciones que no son consideradas renovables.

7,7% y el 3,4%, mientras que la generación térmica renovable y la energía geotérmica aportaron el 4,5% y el 0,6%. Otras fuentes renovables contribuyeron con el 0,1%. Por su parte, la energía nuclear hizo lo propio con el 2,2%. En Argentina, por ejemplo, la generación térmica no renovable representó un 66,1% de la generación eléctrica, seguida por la hidroelectricidad, con un aporte del 14,50%. Energías renovables como la eólica contribuyeron con un 9,49% y –por detrás– se presentaron la generación a partir de energía solar y térmica renovable con 1,61% y 0,83% respectivamente. El aporte restante de energía fue realizado por la nuclear, con un 7,46%. Se observa a partir de estos datos una fuerte presencia de combustibles fósiles –que aportan más de la mitad de energía eléctrica que se produce en el país– y de energías de renovables que apenas superan el 10%. Sin embargo, se espera que estas fuentes se incrementen, en base a lo proyectado en el último de los desafíos listados en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2023, que plantea la necesidad de “Fomentar y consolidar un sendero para la transición energética”. Para encarar este “desafío” se explicita como misión el “Desarrollo y escalamiento de tecnologías basadas en fuentes renovables para la transición energética”, promoviendo el desarrollo de capacidades en I+D+i,<sup>5</sup> paquetes tecnológicos e infraestructura. Es decir, se observa que las energías renovables ocupan un lugar no menor (al menos en el planeamiento) de las actuales políticas públicas que se inscriben, sin embargo, en una historia que comenzó hace más de cuatro décadas.

## **Políticas públicas, desarrollo tecnológico y energías renovables**

Como muestran Ruggeri y Santos (2022), las políticas públicas que han buscado promover la incorporación de energías renovables en

<sup>5</sup> Sigla que corresponde a: Investigación, Desarrollo e Innovación.

Argentina comenzaron a implementarse –en sintonía con lo registrado en otros países de la región– desde finales de los años noventa, con el objetivo de diversificar la matriz energética y disminuir la dependencia de combustibles como el gas natural, a partir de tres programas de alcance nacional: i) el Programa de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER), orientado principalmente a la universalización del acceso a la energía; ii) el programa de Generación por Energías Renovables (GENREN); y el programa RenovAR, que apuntaba principalmente –junto con el GENREN– a la diversificación de la matriz. De acuerdo con los autores:

Los tres programas formaron parte de diferentes modelos político-económicos, con diferentes concepciones de la energía y el desarrollo. En los tres podemos observar la utilización de energías renovables con diferentes objetivos y medios específicos, pero en general prevalecieron concepciones tecnológicas deterministas que consideraron a las energías renovables como las soluciones a las diferentes problemáticas (acceso a la energía o ampliación de oferta) (p. 83).

Respecto al PERMER, han destacado que el acceso a la energía de poblaciones rurales se propició a partir de la energía fotovoltaica, aunque supuso un acceso restringido a usuarios de luz eléctrica y alguna otra aplicación de bajo consumo, pero sin lograr resolver los problemas de acceso y distribución de energía más profundos. En relación con el GENREN, han destacado el proceso de intervención activa del Estado en el sistema energético, mientras que el RenovAR recuperaba características de los primeros proyectos que se truncaron tras la crisis de 2001,<sup>6</sup> en el marco de un mecanismo de contratos libres que –entre otras cuestiones– no exigía participación nacional

<sup>6</sup> En cuanto a sus aportes en términos de generación de energía, los autores sostienen que los resultados del GENREN estuvieron por debajo de lo esperado. Según consignan, se adjudicaron 895 MW y entraron en operación 193 MW [en su mayoría proyectos de energía eólica (17 proyectos que implicaban 754 MW)]. Por el contrario, destacan los aportes vinculados al RenovAR que –en 2021– representaron 5.000 MW de los aproximadamente 43.000 de potencia total instalada (Ruggeri y Santos, 2022)

en I+D+i, dimensión clave sobre la cual algunos autores han puesto el foco de sus análisis.

En un estudio sobre el rol de países semi-periféricos en los procesos de revolución de tecnologías “verdes”, Hurtado y Souza (2018) señalan que los intentos por desarrollar capacidades tecnológicas e industriales propias en estos países pueden llegar a resultar “tortuosos”, como consecuencia de la falta visiones que contemplen perspectivas sistema-mundo y el rol de las economías no-centrales en los procesos de cambio tecnológico. De acuerdo con los autores, en el marco de los procesos de transiciones energéticas –impulsados principalmente por economías centrales y organizaciones de gobernanza global– países semi-periféricos (mayoritariamente integrantes del sur global) –como Argentina, Brasil, India o Sudáfrica– identificaron en las energías renovables una oportunidad para desarrollar capacidades tecnológicas endógenas desde los orígenes del sector. Sin embargo, luego de la crisis de 2008, lograron imponerse aquellas concepciones que interpretaron la crisis ambiental global como una oportunidad para la transferencia de tecnologías verdes a países no centrales. Fue en este escenario en el que se desarrollaron programas como el RenovAR, que posibilitaron la entrada de “jugadores” internacionales y no exigían participación nacional, pese a la existencia de capacidades locales para el desarrollo de la energía eólica, parte importante del programa. Esto impulsó reclamos desde sectores tecno-productivos, algunos de los cuáles fueron expresados desde la Unión Industrial Argentina, que se manifestó contra el hecho de que no estuviera incluida la obligatoriedad de participación del sector doméstico, “haciendo imposible para las firmas argentinas competir en iguales condiciones con firmas extranjeras, a las cuales –además– se les permitió ingresar al país con tarifa cero” (p. 139).

Asimismo, como sostienen Fornillo et al. (2022), durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019), se generaron condiciones para un mercado de energías renovables con exenciones impositivas, garantías de pago, contratos en dólares, prioridad de despacho y compromiso de compra de la energía generada, es decir “una batería que

da por sentada la inversión de capital sin el riesgo, tal como sucede en los países vecinos” (p. 132). En este escenario, “visto que la ganancia quedaba garantizada, los grandes actores globales de energías renovables terminaron por recalar en la Argentina” (p. 132). Sin embargo, pese a que en Argentina no logró consolidarse, según los autores, un proyecto de “incorporación sostenida” –a diferencia de lo ocurrido en países como Chile y Uruguay– el programa RenovAR contribuyó al incremento del porcentaje de las energías renovables en la matriz.

### **Más renovables en la matriz (pero no necesariamente en detrimento de otras fuentes)**

A diferencia de lo ocurrido en otras latitudes, en América del Sur se ha buscado que las energías renovables sumen aportes, más que reemplacen otras fuentes de energía (Garrido y Recalde, 2022). En Argentina, por ejemplo, los proyectos de energías renovables –principalmente eólica y solar, junto con otras fuentes que pugnan por ganar protagonismo–<sup>7</sup> emergieron y se consolidaron en paralelo con otros importantes proyectos del sector, como la extracción de gas y petróleo no convencional por medio de fractura hidráulica, entre los que se destacan los procesos extractivos en Vaca Muerta.<sup>8</sup> Asimismo, se han desarrollado en coexistencia con otra de las grandes apuestas que hizo el país para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la producción de electricidad: la tecnología nuclear. Ambos procesos productivos han sido resistidos y cuestionados desde el ambientalismo. Por ejemplo, la obtención de hidrocarburos mediante *fracking* ha debido enfrentar protestas en la Patagonia argentina –especialmente

<sup>7</sup> Como por ejemplo la energía producida a partir de la Biomasa (energía que proviene de fuentes orgánicas como plantas, animales, etc); Biogás y Biocombustible (que también son biomasa, pero son fuentes de energía más específicas), los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos o la geotermia (energía generada a partir del calor que emite la tierra).

<sup>8</sup> Vaca muerta es el segundo recurso de gas no convencional más grande del mundo, y el cuarto en petróleo.

en la provincia de Neuquén— de las que participaron organizaciones ambientalistas, pueblos originarios y residentes locales, que cuestionaron prácticas extractivas y el riesgo tecnológico a estas atribuidas (al que vincularon, entre otras cuestiones, a impactos en el abastecimiento de agua en la zona y el incremento de actividades sísmicas en la región) (Aranda, 2023). En cuanto a la tecnología nuclear, se han registrado también resistencias a las etapas de su proceso productivo —principalmente en la zona central y sur del país—, donde se encuentran la mayor parte de las instalaciones nucleares —que va desde la minería de uranio; fabricación de combustibles; producción de electricidad; hasta el manejo y disposición de residuos radioactivos— que han promovido impactos varios, vinculados con la revisión e incluso la paralización de proyectos de gran envergadura.

No obstante, ambos procesos presentan una diferencia sustancial —frecuentemente destacada por los sectores promotores de la tecnología nuclear— que es que mientras la energía obtenida del petróleo y el gas contribuyen decisivamente con el calentamiento global, la nucleoelectricidad no aporta —al menos al momento específico de la generación de energía—<sup>9</sup> gases de efecto invernadero. De hecho, este ha sido uno de los argumentos centrales para reposicionar a la nucleoelectricidad desde comienzos del nuevo milenio, cuando se llegó a hablar incluso de un “renacer nuclear”. Si bien el escenario se modificó tras el accidente de Fukushima y la reemergencia de cuestionamientos y resistencias a esta tecnología en el escenario global, en el marco de la actual crisis en materia de energía y ambiente —entre otras problemáticas— la nucleoelectricidad ha vuelto a ser presentada como una alternativa que varios países de la región y el mundo están reconsiderando.<sup>10</sup> De hecho, la nucleoelectricidad ha sido caracterizada —tras una votación que ha despertado polémicas

<sup>9</sup> Desde sectores del ambientalismo se contra-argumenta que hay que mirar más allá del momento específico de la producción y contemplar el proceso productivo. Según movimientos antinucleares, durante el proceso no solo se emiten GEI sino que se trata, además, de una actividad no debería ser considerada renovable ni sustentable.

<sup>10</sup> Entre estos países se encuentra, incluso, Japón.

y controversias varias— como una actividad medioambientalmente sostenible, según la Taxonomía de la Unión Europea. En América Latina, México, Brasil y Argentina cuentan con reactores nucleares de potencia, y en ninguno de estos países se avanzó hacia el cierre de centrales. Más bien, todo lo contrario. Existen proyectos —aunque con distintos grados de avance y consolidación— para la expansión del sector, incluso con participación de tecnología nacional, para el caso de Argentina.<sup>11</sup>

### **“Renovables sí, pero no así”: participación ciudadana y resistencias sociales**

La generación de energía a partir de fuentes renovables ha sido una creciente demanda del ambientalismo a nivel mundial, no siendo el caso de América Latina una excepción. Estos reclamos se han consolidado, además, en sintonía con aquellos que ponen el acento en la necesaria merma en la utilización de combustibles fósiles y también el abandono de la energía nuclear.<sup>12</sup> Sin embargo, las nuevas tecnologías de producción de energía a partir de fuentes renovables —al igual que toda tecnología— no son neutrales y promueven impactos varios, por lo que también han emergido cuestionamientos y resistencias en aquellos territorios en los que se ha avanzado en procesos de localización. En términos generales, estos se han expresado mediante protestas y movilizaciones sociales, uno de los vehículos predilectos en la actualidad para expresar reclamos colectivos. En América Latina los movimientos sociales se han multiplicado y consolidado desde el siglo pasado, contribuyendo a la visibilización de un amplio espectro de reclamos que —más allá de la lucha de clases— comenzaron a poner el foco en conflictos vinculados a los derechos humanos, la identidad

<sup>11</sup> Se trata del proyecto CAREM, un pequeño reactor modular de baja potencia.

<sup>12</sup> Si bien recientemente han emergido actores que se han pronunciado a favor de la energía nuclear, en términos generales los movimientos ambientalistas han sido históricamente antinucleares.



de género o la cuestión socioambiental, entre otros de relevancia. En el marco de la creciente centralidad que adquirió la problemática de la energía, los reclamos en torno a esta también fueron en aumento.

## ¿Megaproyectos centralizados? “No, gracias”

Si bien en América Latina la mayoría de las protestas contra proyectos energéticos se encuentran relacionadas con aquellos que versan sobre combustibles fósiles y actividades extractivas, a medida que avanzan en la región proyectos de energías renovables se han registrado también cuestionamientos y resistencias que apuntaron, principalmente, a instalaciones de gran envergadura. Según un informe del Global Energy Monitor (2022), ONG que se especializa en el estudio de proyectos energéticos, se identificaron situaciones de injusticia ambiental vinculadas con emprendimientos de energía eólica en América Latina y protestas por impactos negativos identificados. Entre los cuestionamientos más reiterados se identifican preocupaciones por impactos en la fauna (especialmente aves), la contaminación sonora, visual, el ganado, la agricultura, el desplazamiento poblacional o el turismo, incluyendo actividades económicas que con estas actividades se vinculan.

En el marco de las resistencias, una constante que es objeto de reclamos son los procedimientos de consulta y las escasas posibilidades de participación ciudadana en el marco de procesos institucionales. Además, en sintonía con las movilizaciones por la justicia ambiental, el informe identifica y señala una inequitativa distribución de beneficios, con compensaciones solo para dueños de las tierras (dejando de lado a las comunidades), el otorgamiento de pagos con disponibilidades reducidas e incluso el incumplimiento de acuerdos con comunidades locales. Asimismo, aunque en mucho menor medida (en consonancia con su menor grado de implementación), se han registrado también en la región cuestionamientos a proyectos de energía solar. Un caso que adquirió cierta visibilidad es

el registrado en la zona de Namasigüe, Honduras, donde surgieron denuncias que señalaban que un proyecto fotovoltaico ha despojado de medios de subsistencia a la población y provocado la escasez de agua en su territorio. Se trata de una zona donde el agua es un recurso escaso, fuertemente dependiente de cultivos como maíz, frijoles y ganadería de baja escala, actividades que –según vecinos de la zona– se vieron afectadas por la instalación de placas solares fotovoltaicas y la deforestación que se llevó a cabo para el emplazamiento parque (Sulé Ortega, 2021). En cuanto a producción de hidroelectricidad también han emergido resistencias en la región por sus impactos en los territorios, entre los que se destacan –además de impactos en los ecosistemas– aquellos vinculados con el desplazamiento poblacional. En Argentina, por ejemplo, estos grandes proyectos no son considerados como energías renovables. Si lo son, en cambio, las fuentes hidroeléctricas caracterizadas como “pequeños aprovechamientos”. Si bien no existen normativas comunes a todos los países en relación con a qué se considera “pequeño”, en Argentina se utiliza esta denominación para referirse a aquellas fuentes que cuentan con la capacidad de producir hasta 50 megavatios, y que son mayoritariamente aprovechamientos “de paso” (o de agua que fluye) que no han suscitado mayores controversias.<sup>13</sup>

En suma, si bien no se registran con la frecuencia, visibilidad y magnitud que otro tipo de protestas vinculadas con la producción de energía –como el *fracking* o las extracciones convencionales de petróleo, por ejemplo– a medida que las energías renovables ganan terreno en la región comienzan también a emerger cuestionamientos. Principalmente, se observa que suscitan mayor preocupación aquellos proyectos de mayor envergadura y en torno a los que, en

<sup>13</sup> Si bien con impactos de otra escala en comparación con los atribuidos a las grandes represas, no resultan inocuos. Según ambientalistas ecuatorianos: “A diferencia de lo que se empeñan en decir sus impulsores, la construcción de un proyecto hidroeléctrico pequeño tiene impactos ambientales, sociales y económicos que pueden alterar de forma negativa la vida de las poblaciones cercanas e incluso acabar con ellas.” (Heinrich Böll Stiftung, 2021).

términos generales, los riesgos y beneficios no se distribuyen de manera equitativa, posibilitando el surgimiento de nuevas “zonas de sacrificio”. La desidia para con el cuidado del ambiente, el incumplimiento de legislaciones ambientales y en materia de seguridad, los impactos inevitables, propios de las actividades productivas y la nula o escasa participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones son algunas de las preocupaciones centrales que emergen en torno a este tipo de proyectos y permiten problematizar, por medio de casos particulares, cuestionamientos más generales que emergen en torno a los proyectos energéticos: ¿Para qué se produce la energía? ¿Para que la utilice y se beneficie quién? Es, precisamente, en el marco de estos interrogantes que se inscriben las crecientes discusiones y resistencias a la minería del litio, que han ido en aumento desde comienzos del milenio hasta la actualidad, en consonancia con las crecientes actividades extractivas de este elemento y la conflictividad socioambiental en la región.

### **Las ¿nuevas? venas abiertas de América Latina: sobre la minería de Litio**

El litio es un mineral que se utiliza para la fabricación de baterías que posibilitan el funcionamiento de tecnologías de uso frecuente en la vida cotidiana –como teléfonos celulares, tabletas o computadores–; acumuladores de energía utilizados para lidiar con la intermitencia en la entrega de energía de fuentes renovables;<sup>14</sup> y, entre otras aplicaciones de relevancia, para la fabricación de baterías que tienen un rol clave en el creciente paradigma de la electromovilidad.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Las energías renovables no son consideradas energías “de base”, ya que su producción se encuentra supeditada a cuestiones climáticas (como la luz solar o los vientos). Esta característica suele ser mencionada por los sectores promotores de combustibles fósiles o la energía nuclear al momento de defender su participación en la matriz.

<sup>15</sup> Que comprende desde monopatines y bicicletas eléctricas hasta autos híbridos, eléctricos y autobuses eléctricos de gran porte.

En este escenario el litio adquirió notoria relevancia –al punto que ha llegado a ser caracterizado como el nuevo “oro blanco” o incluso como el “petróleo del siglo XXI”– situación que impulsó un interés estratégico por este recurso y sus procesos extractivos, que han promovido controversias varias.

Entre las problemáticas asociadas al litio, nos interesa prestar especial atención a las controversias que se vinculan con impactos socioambientales y procesos extractivos de este elemento. Hay dos tipos de fuentes principales en las que se encuentra depositado este mineral: los salares de cuenca cerradas (de menor costo operativo y mayores tiempos de obtención), en los que se han identificado el 58% de las reservas mundiales, y las rocas pegmatitas y granitos (de mayor costo operativo y menores tiempos de obtención), en donde se ha identificado el 26% de las reservas. Según estimaciones recientes, alrededor del 65% de las reservas mundiales identificadas de este material en salares se encuentran en América Latina; más específicamente en la zona denominada como “triángulo del litio”, conformada por Bolivia, Chile y Argentina, países que cuentan con aproximadamente el 27%, 25% y 12% de los depósitos de este elemento, respectivamente (Informe Litio, 2021).

A diferencia de otros procesos, la minería de litio en salares<sup>16</sup> no resulta tan agresiva con el territorio como la megaminería a cielo abierto, aunque no por ello se encuentra exenta de impactos. Se trata de una forma de minería que utiliza grandes cantidades durante el proceso, que consiste en la extracción de la salmuera mediante sistemas de bombeo y su consiguiente depósito en piletones a la espera de que se produzca la evaporación. A partir de entonces se continúa con la separación del litio de otros elementos que se encuentran en el salar (que varían según las distintas composiciones) en plantas específicas. Entre otros problemas atribuidos a la minería en salar, se

<sup>16</sup> La minería en salares requiere un costo de capital más elevado que el de la obtención a partir de minerales pegmatíticos, un tiempo de obtención del mineral más extenso, pero cuenta con un costo de operación más bajo.

ha señalado la generación de residuos como sales impuras de sodio, magnesio y calcio y la nula atención al tratamiento de residuos que se derivan del proceso de recuperación. En efecto, las resistencias a los procesos extractivos del litio han puesto el foco de los cuestionamientos en las problemáticas referidas y en posibles impactos en el abastecimiento y distribución del agua, entre los que se han destacado aquellos surgidos en Chile y Argentina, impulsados por comunidades originarias que habitan la zona del salar de Atacama (en el norte de Chile, región de Antofagasta), y la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatoc (en el noroeste de Argentina, provincia de Jujuy). Se trata de conflictos en vigencia que continúan ganando visibilidad pública, en consonancia con el aumento de la relevancia de la problemática del litio en la región.

Asimismo, en el devenir de los conflictos se han discutido problemáticas vinculadas con cuestiones distributivas, territoriales, identitarias, económicas, entre otras de relevancia. Por ejemplo, como señalan Argento et al. (2022), en torno a las actividades extractivas del litio se han identificado tensiones y “disputas por la propiedad y uso de la tierra y el agua, y también por las formas de producción y reproducción de la vida de las comunidad y poblaciones que habitan los territorios fragilizados” (p. 203). En el devenir de estos conflictos se han identificado también entramados complejos en los que coexisten diversos tipos de proyectos (de presente y futuro), en los que se plasman intereses y cosmovisiones divergentes. Zubía (2022) plantea que, sin embargo, no se trata necesariamente de concepciones o proyectos polarizados, sino que más bien se identifica la coexistencia entre proyectos varios que a veces coinciden (en algunas o múltiples cuestiones), y en ocasiones no. No solo se rechaza la hipótesis del “aterrizaje” (que propone, por ejemplo, que una empresa o proyecto llega para imponerse por sobre otro) y la unidad territorial, sino que sostiene la relevancia de abordar los casos a partir de las interacciones entre los diversos actores, que nunca conforman módulos homogéneos, reparando además en migraciones e históricos movimientos en los territorios que son objeto de análisis.

## Consideraciones finales

La presencia de energías renovables en la matriz energética global ha alcanzado valores históricos y continúa en aumento, en un escenario signado por acuerdos para mitigar el calentamiento global y procesos de transiciones que se están sucediendo en América Latina y el mundo. Por tanto, pensar las energías renovables en el marco de estos procesos de transición –específicos, situados, dinámicos y en constante tensión y disputa– devine una tarea fundamental (así como también pensar las transiciones energéticas en el marco de proyectos de desarrollo más compatibles con la sustentabilidad y en armonía con el ambiente).

En sintonía con lo expresado, revisamos tres dimensiones que consideramos de relevancia para avanzar en la discusión sobre procesos de desarrollo e implementación de energías renovables en América Latina, como las transiciones energéticas; las políticas públicas; y la participación ciudadana y resistencias sociales. Entendemos que al abordar estas dimensiones se visibilizan problemáticas que posibilitan avanzar hacia la elaboración de reflexiones y percepciones sobre las energías renovables que ponen en escena el rol de Estado en proyectos de desarrollo e implementación de este tipo de energías; su articulación con otras fuentes que conforman las matrices energéticas; modelos político-económicos que las sostienen así como también, en el marco de un panorama más amplio, cómo articulan con procesos de transiciones energéticas. En otro orden de ideas, buscamos llamar la atención sobre la importancia de atender a la emergencia de procesos de participación ciudadana y resistencias a tecnologías vinculadas con energías renovables –principalmente aquellas más implementadas, como la eólica y la solar– y procesos extractivos –como la minería del litio–, en los cuales es posible identificar características y particularidades que presentan los proyectos resistidos (por ejemplo, si se trata grandes proyectos centralizados o pequeños proyectos de generación distribuida); actores

que participan de las discusiones; la contemplación (o no) de procesos de participación pública; objetivos vinculados a la producción de energía (¿para que la utilicen y se beneficien quiénes?); los imaginarios que se identifican en las controversias; o las formas en que se distribuyen riesgos y beneficios.

En términos más generales, las discusiones se inscriben en el marco de la crisis climática, social y ambiental que atraviesa el planeta, que ha impulsado acuerdos en torno a la necesidad y urgencia de la descarbonización de la matriz energética, frenar el calentamiento global y avanzar hacia procesos de transiciones energéticas lo más justas y democráticas posibles. En este escenario, las energías renovables están llamadas a cumplir un rol destacado. Si bien no son neutrales, en tanto producen impactos que deben ser contemplados y con su mera incorporación no es suficiente, es posible afirmar que constituyen en la actualidad un eslabón de relevancia en los (múltiples y alternativos) caminos hacia la sustentabilidad.

## Bibliografía

Aranda, Darío (20 de marzo de 2023). Un informe vincula el fracking en Vaca Muerta con sismos inéditos en la region. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/533118-un-informe-vincula-el-fracking-en-vaca-muerta-con-sismos-ine>

Araújo, Kathleen. (2014). The emerging field of energy transitions: Progress, challenges, and opportunities. *Energy Research & Social Science*, 1, 112–121. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.002>

Argento, Melisa., Slipak, Ariel y Puente, Florencia. (2022). El litio y la acumulación por desfosilización en la Argentina. En

Maristella Svampa y Pablo Bertinat, *La transición energética en la Argentina* (pp. 189–228). Buenos Aires: Siglo XXI.

Cha, Mijin., y Pastor, Manuel. (2022). Just transition: Framing, organizing, and power-building for decarbonization. *Energy Research & Social Science*, 90, 102588. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102588>

Fornillo, Bruno, Kazimierski, Martin y Argento, Melisa. (2022). ¿Transición energética en el Cono Sur? Renovables, potencia público-social y neoextractivismo en la era del declive fósil. En Maristella Svampa y Pablo Bertinat, *La transición energética en la Argentina* (pp. 119–140). Buenos Aires: Siglo XXI.

Garrido, Santiago y Recalde, Marina. (2022). Transición energética justa: Una mirada desde América del Sur. En Santiago Garrido, *Transición energética en Sudamérica* (pp. 15–64). Lenguaje Claro Editora.

GECIPE. (2022). Introducción. En Maristella Svampa y Pablo Bertinat, *La transición energética en Argentina* (pp. 9–24). Buenos Aires: Siglo XXI.

GECIPE (2023). <https://gecipe.com.ar/>

Global Energy Monitor (2023). <https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2022/03/Problemas-de-Justicia-Ambiental-relacionados-a-la-Energia-Eolica-en-Latinoamerica.pdf>

Heinrich Böll Stiftung (2021). Energía ¿Para quienes? <https://cl.boell.org/es/2021/07/29/energia-para-quienes>

Hurtado, Diego., y Souza, Pablo. (2018). Geoeconomic Uses of Global Warming: The “Green” Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery. *Journal of World-Systems Research*, 24(1), 123–150. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2018.700>



IAE (2022). <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ada7af90-e280-46c4-a577-df2e4fb44254/Renewables2022>

Informe Litio (2021). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_litio\\_-\\_octubre\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_-_octubre_2021.pdf)

Newell, Peter. (2021). *Power Shift. The Global Political Economy of Energy Transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.

ONU (2023a). <https://www.un.org/es/climatechange/raising-ambition/renewable-energy>

ONU (2023b). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

Ruggeri, Emilia., y Santos, Guillermo. (2022). *Políticas de incorporación de energías renovables en Argentina* (S. Garrido, Ed.; pp. 65–92). Lenguaje Claro Editora.

Sulé Ortega, Javier (1 de julio de 2021). Cuando la energía solar no es tan limpia. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-07-01/cuando-la-energia-solar-no-es-tan-limpia.html>

Zubía, Gonzalo. (2022). Puna N1 / Puna N2. Minería litífera y campos de interlocución en la puna jujeña. En *Disputas en torno a la tierra y el territorio* (pp. 121–158). Teseo.

# El litio está sucio. Extractivismo verde en la Puna argentina

Una propuesta local para un desafío global

*Mariano Novas y Luciano Martín Mantiñán*

## **Introducción**

La demanda global de litio se ha incrementado durante los últimos años, dado su carácter estratégico para las iniciativas de transición energética. Al ser el más ligero de los metales, su uso en las baterías recargables de ion-litio se ha multiplicado en dispositivos electrónicos, vehículos eléctricos e infraestructura de parques renovables, ya que permite almacenar energía de forma cada vez más eficiente y con menores consecuencias ambientales. En efecto, las empresas poseen un especial interés por dominar el mercado del litio en un contexto signado por los acuerdos climáticos y los gobiernos tienen mayor interés en garantizar la cadena de suministros para sus industrias. Por ello, el Banco Mundial estima que para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París será necesario cuadruplicar la extracción de minerales como el cobre, cobalto y el litio entre 2020 y 2040 para consolidar una “minería climáticamente inteligente” (Banco Mundial, 2020), permitiendo, especialmente a los países más industrializados, adecuarse y reducir sus emisiones de forma progresiva.

Estos objetivos no cuestionan los modelos de explotación, producción y consumo vigentes, sino que profundizan un modelo extractivista “verde” que acentúa las desigualdades existentes. El “extractivismo verde” tiene dos particularidades distintivas de las definiciones clásicas del concepto<sup>1</sup> que nos parece oportuno reflexionar aquí. Por un lado, en el plano discursivo, se presenta al litio y otros minerales de la transición, como *necesarios y urgentes* para disminuir la temperatura global, obturando la posibilidad de reflexionar sobre cómo y con qué finalidad se explotan estos recursos en los territorios. Y, por el otro lado, las empresas y gobiernos involucrados construyen imaginarios futuros que reducen el cambio ambiental global a un problema que solo puede ser resuelto con mayor innovación científica-tecnológica, sin poner en duda el modelo económico y político.

El “extractivismo verde” se presenta entonces no solo como una “oportunidad económica” sino también como una “solución ambiental”. Este enfoque hegemónico tiene su contraparte en el surgimiento de resistencias socioambientales que advierten sobre los impactos negativos de esta minería en los sistemas hidrológicos, la generación de residuos y el avasallamiento de derechos de pueblos indígenas y comunidades locales.

En el sistema de salares de la región sudamericana se encuentra el 60% de las reservas mundiales de litio y más del 80% del litio concentrado en salmuera, conocido también como el “Triángulo del Litio” integrado por Argentina, Bolivia y Chile (Obaya, 2021). Estos ecosistemas tienen como característica principal la escasez de agua y un alto grado de pureza que permite acceder al recurso con muy bajos costos de producción, a diferencia de las rocas duras o pegmatitas.

En Argentina, los proyectos mineros están aumentando la presión extractiva sobre los salares de La Puna, que coinciden en parte

<sup>1</sup> En este trabajo entendemos por extractivismo al modelo de desarrollo basado en la extracción y apropiación de la naturaleza que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas (Svampa, 2019).

con territorios habitados por comunidades indígenas. Sin embargo, las facilidades otorgadas por el Estado nacional y provincial para atraer las inversiones de capital extranjero, en muchos casos, contrasta con el deficiente reconocimiento y ejercicio de los derechos de las comunidades a la consulta y el consentimiento. A partir de este escenario, surge la siguiente pregunta que guía este trabajo: ¿cuáles son los posicionamientos y respuestas de las comunidades indígenas frente a esta situación?

Para intentar responder a esta pregunta, el siguiente trabajo se centra específicamente en las comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc ubicadas en las provincias de Jujuy y Salta quienes, entre 2010 y 2022, tras una intensa resistencia lograron impedir, hasta el momento, la instalación de empresas mineras. Además, el estudio de caso cobra relevancia dada la propuesta elaborada por las propias comunidades que se condensa en un protocolo denominado *Kachi Yupi* (“Huella de la sal”, en lengua quechua). Dicho documento representa una propuesta radical que cuestiona el avance del *extractivismo verde* y al mismo tiempo ofrece una nueva mirada para pensar una transición justa y equitativa a nivel global.

## **Salares en tensión. Conflictividad y territorio**

En las últimas décadas, los Estados latinoamericanos impulsaron políticas e instituciones formales de reconocimiento y participación de las comunidades indígenas en temas referidos a la cuestión territorial, autogobierno, el reconocimiento de las lenguas indígenas y la educación bilingüe. Un caso interesante para el estudio son las leyes de consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al cual la mayor parte de los países de la región adhirieron. Dicho convenio requiere establecer un mecanismo transparente de participación para conocer la posición de las comunidades indígenas sobre un proyecto de extracción que se planifica en su territorio, incluyendo la posibilidad de

aprobar, negociar o vetar una propuesta. En Sudamérica, la Consulta Previa (CP) se aplica de forma muy diversa; en algunos países como Bolivia se ha incorporado progresivamente este mecanismo permitiendo a las comunidades decidir y negociar, mientras que en otros la implementación ha sido parcial, como por ejemplo en Perú o México, donde se aplica en ciertos casos y en otros no (Zaremborg y Torres Wong, 2018).

En Argentina, los avances en la materia son muy escasos y los gobiernos provinciales carecen de instituciones participativas capaces de informar y consultar en tiempo y forma a las comunidades sobre proyectos extractivos planificados en sus territorios. Este sesgo en pos de favorecer la actividad minera, incrementó los conflictos socioambientales, complejizando aún más su resolución.

La prospección de litio en la cuenca de Salinas Grandes es un ejemplo de ello. En el año 2009 empresas mineras recibieron la aprobación del gobierno de Jujuy para explorar el salar sin dar aviso previo a las comunidades que habitan el territorio. Frente a este escenario, las 33 comunidades indígenas se movilizaron con el objetivo de reclamar una CP sobre los proyectos exploratorios, desplegando una estrategia acumulativa y complementaria sustentada en su derecho a la autodeterminación (Pragier et al., 2022). Estas acciones incorporaron presentaciones judiciales, cortes de ruta y protestas que culminaron con la interrupción de trabajos de diferentes empresas. En 2015, las comunidades dieron a conocer, mediante una Asamblea General, el documento *Kachi Yupi. Huellas de la sal*, para dejar sentada su oposición al *extractivismo verde*, su propuesta al gobierno y su derecho a mantener su tradicional forma de vida en el territorio.

## **Desarrollo sí/ desarrollo no. ¿Esa es la cuestión?**

Sostenemos que la clave para pensar las cuestiones relacionadas con la extracción y uso de bienes naturales, es entender que existe una controversia, pero esta no se presenta bajo la forma “desarrollo

sí/ desarrollo no”. Esta es una dicotomía utilizada comúnmente por comprensiones erróneas del problema, tanto por funcionarios políticos y empresarios como por investigadores y científicos (cuando por ejemplo, quien pone en juego la dicotomía levanta su celular o computadora y con postura de persona sensata intenta llamar la atención acerca de que todos los presentes llevamos celular o utilizamos computadora). El desafío que se nos presenta es pensar de qué manera podemos construir una transición energética que realmente sea democrática y justa.

La cuestión en su clave profunda remite a una pregunta que es filosófica, antropológica, ya que lo que está en el centro de la misma es el paradigma que sustenta las mismas ideas de desarrollo y producción, el paradigma desde el cual se establece el vínculo con un territorio y sus virtudes. El problema, entonces, no se presenta bajo la forma de la dicotomía simple “desarrollo sí o no”, más bien se inserta en la pregunta sobre el cómo y el para qué del desarrollo y la producción, y esas preguntas necesariamente se vinculan con los paradigmas que atraviesan las vidas de las personas y las comunidades. Paradigmas que expresan los disímiles modos de ser en el mundo,<sup>2</sup> encarnados en pensamientos, acciones, palabras, modos de habitar y también –claro está–, disputas.

Escribió Levi-Strauss (1961) que “mientras el modo de ser o de actuar de ciertos hombres plantean problemas a otros hombres, habrá siempre lugar para una reflexión sobre esas diferencias” (p. 46), pero hoy vemos que esa reflexión no es solo oportuna, sino necesaria y urgente frente a un mundo que atraviesa los tiempos del Antropoceno,<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Esta fórmula remite al postulado filosófico de Heidegger en “Ser y tiempo” (1927), como experiencia vital situada existencialmente, es decir atravesada por lineamientos culturales, históricos y filosóficos particulares.

<sup>3</sup> No entraremos aquí en la discusión acerca de los términos más apropiados para nombrar y analizar esta nueva era Geo-cultural, como ser: “Capitaloceno”, “Faloceno”, “Plasticeno”, “Plantacioceno”, “Antrobosceno”, etc., por exceder esta cuestión los límites físicos y reflexivos de este artículo. Si bien estas discusiones son por demás relevantes, elegimos aquí optar por el término más utilizado y quizás el que más ha trascendido los límites de la academia, como es el de Antropoceno.

cuyas innumerables problemáticas interpelan los fundamentos mismos de los modos de ser de la cultura hegemónica globalizada. Esos modos de ser se expresan en las formas en que establecen la relación *cultura-naturaleza*. Las distintas sociedades a lo largo del tiempo construyeron y aún construyen visiones diferentes de la relación cultura-naturaleza, algunas de las cuales llegan a instituirse como hegemónicas, pero que son variables y particulares. Esto es porque no se solventan en fundamentos esenciales o universales, sino que responden a construcciones sociales, culturales, cristalizadas en momentos determinados y fruto de relaciones de poder específicas. Y es a partir de dicha forma de establecer la relación que los seres humanos nos pensamos a nosotros mismos y al mundo que nos rodea.

La forma hegemónica que presenta la relación cultura-naturaleza en las sociedades actuales es indisociable de otros conceptos que hacen alusión a procesos y construcciones sociales, políticas y filosóficas como ser *modernidad, capitalismo y globalización*. Jean y John Comaroff (2013) señalaban que la idea de modernidad hacía referencia a una orientación particular del ser en el mundo, a una visión filosófica distintiva de la noción de persona, construida sobre la base de una autonomía relativa en relación al medio que la rodea. En otras palabras, una noción de persona (o ser en el mundo) indisoluble de cierta idea de libertad, construida y afirmada a través de discursos e instituciones que sirvió de base para construir la sociedad liberal y moderna. Luego globalizada, pero que no por ello pierde su razón de ser original y provinciana (Chakrabarty, 2008).

El rasgo central de esa relación cultura-naturaleza es el que conlleva una disociación justamente de ambos términos, separa la cultura de la naturaleza, las piensa como dos entidades en sí mismas, absolutas, y dota la misma separación de una jerarquía. El ser humano se ubica por encima del mundo natural por la posesión de la razón, la cual le daría pleno derecho a disponer sobre la naturaleza en su propio beneficio. La relación por tanto presenta un signo inequívoco, un signo económico, por lo mismo la naturaleza pasa a concebirse como un recurso para el ser humano y las sociedades. De

hecho, hablamos de “recursos naturales”, sin que la misma formulación no represente comúnmente ningún tipo de inconveniente.

Se trata de un paradigma claramente antropocentrista. Algunos autores<sup>4</sup> señalan una especie de gradiente filosófica-práctica en la que se distinguen, a grandes rasgos, tres paradigmas diferenciados: el antropocentrismo, el biocentrismo y el ecocentrismo. El antropocentrismo asume que la relación con el medio natural está guiada por las necesidades e intereses humanos y da sustento a visiones instrumentales de la naturaleza. El biocentrismo, ubicaría por su parte la relevancia en el reino de los seres vivos. Por último, el ecocentrismo sostiene una visión más holística que incluye la vida y los ecosistemas en igual jerarquía. No nos detendremos aquí en esta discusión, que tiene muchos matices y donde diferentes autores no definen exactamente de la misma manera las posturas bio y ecocentristas.<sup>5</sup> Pero valga conocer que existen otros paradigmas que pueden y han articulado el pensamiento y la vida de sujetos y comunidades a lo largo de la historia más allá del antropocentrismo. De hecho, estudios antropológicos en los albores de esa ciencia nos hablan efectivamente de otros modos de establecer la relación cultura-naturaleza. Los problemas socio-ambientales con los que nos confronta el Antropoceno, son indisolubles y más aún, son la consecuencia de la forma hegemónica del ser en el mundo del capitalismo global, con sus formas predatorias de producir riqueza y generar un creciente consumo. Esta cuestión, en América Latina, claramente está vinculada al fenómeno del extractivismo y el neoextractivismo.<sup>6</sup>

Ante este panorama pareciera evidente que los problemas actuales deben ser encarados desde renovadas formas de pensar el ser en el mundo. Esto implica realizar una crítica profunda del modo

<sup>4</sup> Ver a modo de ejemplo: Blanco Wells y Gunther (2019).

<sup>5</sup> Aquí solo utilizaremos el término de “biocentrismo” como contrapuesto al de “Antropocentrismo” a los fines de simplificar.

<sup>6</sup> El concepto hace referencia a la actualización del modelo histórico de explotación, saqueo y destrucción acaecida desde el siglo XXI, y con los gobiernos nacionales latinoamericanos –ya de tinte más conservador o progresista- como actores claves del problema.



de ser en el mundo hegemónico de las sociedades actuales y de la relación cultura-naturaleza que conlleva, de la misma manera que delinear, recuperar y reflexionar sobre principios de posibles modos de ser en el mundo que no impliquen una depredación irracional de los medios de vida y los ecosistemas. Este trabajo de extrañamiento de la racionalidad hegemónica requiere buscar respuestas en *otros lugares*. Aún en la vorágine que impone la globalización creciente –y quizás como fruto de ello mismo– es posible encontrar experiencias que se alinean en estas posiciones alternativas. Es preciso hallarlas y reflexionar acerca de las significaciones que rodean y ordenan esos otros modos de ser en el mundo, no con miradas ingenuas que los ubican como resabios folklóricos o exotismo, sino considerando el valor que tienen como puntales para pensar posibles líneas de fuga y transformación de las estructuras culturales dominantes.

El neoextractivismo resulta una ventana privilegiada para analizar el panorama actual, ya que este fenómeno se encuentra en el centro de la acumulación contemporánea en la región latinoamericana (Svampa, 2019), pero además se trata de una de las expresiones más brutales y concretas de explotación y depredación de tierras, bienes y comunidades humanas y no humanas, que actualmente encuentra un nuevo giro discursivo para construir legitimidad: la “economía verde” o la “minería climática inteligente”. El neoextractivismo –incluso en muchos casos su versión presentada como ecológica, de extractivismo verde– simboliza y materializa una especie de límite de presión del sistema, ya que establece en los territorios donde se encuentran los recursos sus zonas de sacrificio, pero desde las cuales –por lo mismo–, emergen no solo las resistencias territoriales más intensas, sino también –cuestión que tiene aún más importancia desde la perspectiva de la reflexión que busca este artículo– las respuestas, las proposiciones, las alternativas al modelo hegemónico de explotación y extracción, que urgen en tiempos del Antropoceno.

Es decir, no será suficiente con descarbonizar el modelo energético, sino que será necesario ir modificando el modelo productivo y, más aún, el sistema de relaciones sociales y el vínculo con la

naturaleza. Estas cuestiones y con múltiples matices, lejos de pertenecer al dominio de la abstracción, se hacen carne, acción y territorio en innumerables experiencias que es necesario considerar y problematizar. Aquí, para ejemplificar, traemos el caso de la disputa de paradigmas que se vivencia en la región de las Salinas Grandes, comprendida entre las provincias argentinas de Salta y Jujuy.

### ***Kachi Yupi* como alternativa política**

Durante la última década Argentina multiplicó la cartera de proyectos exploratorios de litio en el noroeste andino. Actualmente cuenta con 38 proyectos (19 de los cuales se encuentran en estado avanzado) y dos proyectos operativos de extracción que lo posicionan como el cuarto productor mundial de litio, luego de Australia, Chile y China (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2023).

A diferencia de las políticas implementadas por los países de la región (como Chile, Bolivia, Brasil o México), Argentina no ha declarado al litio como “recurso estratégico” y no posee un marco normativo específico, plan integral de captación de rentas extraordinarias o desarrollo industrial del recurso. La legislación existente brinda, más bien, estímulos al sector privado para su instalación con exigencias ambientales mínimas y mecanismos de participación institucional a las comunidades que acentúan las asimetrías de poder y desigualdades sociales existentes.

Uno de los ecosistemas que más interés económico despierta por su potencial es la cuenca de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, donde al menos seis empresas multinacionales han realizado anuncios de inversión y/o exploración entre 2009 y 2020. Este humedal en pleno desierto se ubica a 3.450 metros sobre el nivel del mar y habitan en sus alrededores más de siete mil habitantes, que en gran medida se auto reconocen como descendientes de pueblos originarios Kollas y Atacamas que viven especialmente de la actividad agro-pastoril (pastoreo trashumante de ganado y pequeños cultivos),

el turismo y la extracción de sal. Estas comunidades rechazaron desde un principio la instalación de proyectos de litio en el salar por la falta de consulta, por los posibles impactos en el sistema hidrológico de la cuenca<sup>7</sup> y la afectación en su modo de vida.

Ante sucesivas protestas y falta de respuesta del Estado provincial, las comunidades decidieron construir un protocolo de consulta, inédito hasta el momento. Así describe Clemente Flores (vocero de las comunidades) el surgimiento de la propuesta:

El protocolo nace por un capricho de las comunidades, porque en un momento pasó el rally Dakar por las Salinas, y acordamos algunas cosas con el gobierno, pero ahí también le insistimos al gobierno que deberían hacer la consulta previa, porque ahí no se aplica el derecho de consulta a las comunidades. Tuvimos una audiencia acá en el ministerio, y el gobierno les dice a las comunidades que no sabe cómo se tiene que hacer la consulta, que juntos podríamos hacer algún documento para la consulta, y con la gente de las comunidades estuvimos de acuerdo y acordamos hacer este documento (Observatorio plurinacional de salares andinos, p. 48).

El *Kachi Yupi*, aprobado en 2015, cuestiona el avance del extractivismo verde a partir de dos ejes principales. Por un lado, refiere a la falta de cumplimiento del derecho indígena por parte del Estado. Y, por el otro, describe la concepción del Buen Vivir<sup>8</sup> como forma de existencia y desarrollo.

<sup>7</sup> Para que el litio emerja de la salmuera, los operadores perforan la corteza del salar y usan bombas de agua para distribuir los minerales del subsuelo en una serie de piscinas que se someten a un tratamiento químico antes de la separación y transferencia a una planta de procesamiento para producir carbonato de litio. Este método de extracción tarda entre 18 y 24 meses y el 95% del agua salada se evapora en el proceso de extracción (Observatorio plurinacional de salares andinos, 2021).

<sup>8</sup> En los últimos años se ha dado una proliferación de trabajos relacionados con el "Buen Vivir" como expresión de un modo *otro* y alternativo de "ser en el mundo". No podemos remitir aquí a todos ellos, pero un compendio interesante de escritos relacionado con el tema puede encontrarse en Hidalgo Capitán et al. (2014).

Desde el primer párrafo de la introducción del documento se hace alusión al “Horizonte del Buen Vivir”, como paradigma biocultural que reivindican para sus comunidades y territorios:

El presente documento contiene el trabajo en los territorios de las comunidades de la Cuenca Grande y Laguna de Guayatayoc, que organizadas construimos así, un sendero de lucha y de acción política con nuestra vida, en un escenario de disputa con los modelos y las políticas funcionales al despojo, en un horizonte por el Buen Vivir “Sumak Kawsay”, en el que nuestras acciones son propuestas como herramientas, estrategias, producción y revalorización de saberes y conocimientos ancestrales. Son alternativas político-organizativas que tienen su grandeza en la realización comunitaria y su potencia en la perseverancia. Distinto a la realidad que se nos presenta en modelos y planes de desarrollo que no dialogan con lo que somos, que no dan cuenta de nuestra historia comunitaria, nuestras necesidades y potencialidades, y en los que nuestra voz no ha sido escuchada (Comunidades de la Cuenca Grande y Laguna de Guayatayoc [CCGyLG], 2015, p. 5)

Es interesante señalar que el documento no expresa simplemente una resistencia o una acusación, sino que va más allá en sus fines. Busca proponer a través de su “lucha” y “acción política” direcciones concretas de trabajo, “herramientas” y “estrategias”, que ponen en valor saberes y conocimientos ancestrales. En una dirección contraria a las: “propuestas que se encaminan en un sentido diferente de nuestra cosmovisión andina, atentando contra el equilibrio de la Pachamama” (p. 5).

Otro aspecto por demás relevante del documento es el que refiere a los alcances que las comunidades están considerando en relación al mismo. Por ello mencionan: “Hacemos especial hincapié en Proyectos Mineros por ser los que nos afectan con mayor intensidad en nuestro territorio” (p. 5).

Es desde allí, situada, que nace su reflexión, pero no por ello circunscripta a los mismos espacios. Consideran que su propuesta

puede tener alcance a un nivel superior e incluso global. Una formulación alternativa a un modelo que consideran de depredación de la vida:

Nace también como una herramienta para apoyar a los diferentes pueblos, naciones y comunidades indígenas, a lideresas y autoridades comunales, en la elaboración de pensamientos, criterios, protocolos o procedimientos propios respecto a los Procesos de Participación, Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado, para que ellas estén fortalecidas frente a la implementación de diferentes proyectos en sus territorios (p. 5).

Por su parte, el biocentrismo, al que hacíamos alusión anteriormente, aparece claramente en frases como la siguiente: “[El documento es] un instrumento comunitario para la defensa de nuestros derechos, de nuestras familias, de nuestra cultura, de nuestra identidad y de nuestra Pachamama” (p. 5). Es decir, una concepción de identidad que engloba la comunidad y la Pachamama, donde la cultura, los derechos y la vida cotidiana no pueden desprenderse del propio territorio que habitan:

Este documento se enraíza en lo más profundo de nuestra identidad, en la herencia de nuestros abuelos y abuelas, en los vestigios de su lucha por nuestro territorio, en las señales que nos dejaron sus pies, en las marcas que nos dejó la historia, en los rastros de sus aprendizajes y saberes, en la impresión profunda y duradera de su cultura (p. 5).

En otras palabras, el documento busca ser la expresión concreta de un modo otro de ser en el mundo que siempre se enmarca en el horizonte del Buen Vivir, donde todo es uno y no cabe la diferencia estricta y jerárquica entre cultura y naturaleza propia de una concepción de rasgo antropocentrista:

A su vez, una huella representa un camino a seguir, una guía para el paso de personas y animales, un surco por el que debemos transitar (...) continuar con el legado de nuestros antepasados de defensa de

las tierras y territorios con el cual nos hayamos íntimamente conectados (p. 5).

Un punto central para el camino de reflexión que buscamos señalar en este artículo es el que se expresa en la siguiente frase:

Ancestralmente y culturalmente hemos basado nuestro trabajo en torno a la extracción de sal de un modo artesanal y comunitario (p. 8).

Valga en este punto remarcar que no se niega la producción y extracción de sal, de hecho, se las reivindica como puntales de su misma identidad. Lo que está en disputa, tal como señalamos anteriormente, es el cómo y el para qué de la misma extracción. En otras palabras, desde qué paradigma nos acercamos en todo caso a un bien natural, en este caso, ejemplificado con la sal. El problema aparece cuando se produce el choque entre los dos paradigmas diametralmente opuestos:

A principios de 2010 comenzaron las actividades de exploración en distintos salares argentinos. Ante las primeras noticias en la prensa refiriendo a la exploración de litio –un mineral denominado el oro blanco o el commodity del Siglo XXI–, comenzamos a plantear nuestra preocupación de no haber sido consultados acerca de esta actividad y sus eventuales consecuencias en nuestro equilibrio comunitario y ecológico. Comienza aquí una nueva historia de lucha en resguardo de nuestros derechos comunitarios y de la Pachamama (p. 11).

Superadora del pensamiento simplista que piensa en base a dicotomías, las comunidades titulan un apartado con el nombre: “Nuestra cultura/modelo de desarrollo”. Título que claramente no niega en todo caso una idea de desarrollo, de producción, de utilización de un bien natural, sino que reafirma un pensamiento más complejo. La pregunta sería desde dónde se piensa ese desarrollo o qué formas debería adoptar. Es una reflexión a la que nos llama un documento como este analizado aquí brevemente, pero por demás necesaria cuando desde ciertos espacios e intereses de la política y la economía se propone que solo habría una forma de pensar el desarrollo de los pueblos.

Son demasiados los párrafos del documento que se podrían traer aquí para continuar observando cómo las comunidades expresan en el escrito un ser en el mundo diametralmente opuesto a las lógicas depredadoras del antropocentrismo moderno. Un párrafo muy ilustrativo es el siguiente:

Como pertenecientes a las culturas andinas buscamos el Buen Vivir antes que el desarrollo estratégico o crecimiento económico individualista. Esto solo puede ser posible en la medida en que exista una relación armoniosa con la Pachamama, si se refuerza la participación, si se protege la identidad y la diversidad cultural, recuperando el control de los territorios y de nuestras vidas. Nuestro modelo busca crear condiciones para realizar una vida armónica y feliz. Desde esta lógica no son posibles miradas parciales, sino integrales. La “Pacha” es espacio, tiempo, materia, espíritu y también las proyecciones trascendentales. Además, la vida humana tiene sentido en cuanto se desarrolle en conjunto con los demás. Desde este marco filosófico y espiritual las comunidades indígenas del territorio de la Cuenca sostenemos un concepto de desarrollo relacionado con nuestro modo identitario profundo (p. 12).

Poco después, el documento se explaya acerca de la relación que las comunidades sostienen desde tiempos remotos con la sal, y cómo es considerada en la cotidianidad de la vida en el territorio:

La mayoría de las comunidades vivimos de actividades pastoriles, cría de ovejas y llamas, complementando nuestras economías con la producción agrícola en menor escala en pequeños lugares fértiles y cálidos. La sal es un complemento básico, pues es el producto que nos permite obtener otros recursos. Muchos de nosotros, trabajamos o hemos trabajado en las Salinas. Estas nos han provisto sustento por generaciones, antes mediante el trueque y los viajes de intercambio, y luego como jornaleros en las cooperativas salineras o como vendedores en los mercados regionales. Las Salinas tal cual se conocen, son parte de nuestra historia e identidad (p. 13).

Acto seguido el documento avanza homologando la sal con un ser vivo, ya que la misma tiene su proceso de “siembra”, “crecimiento” y “cosecha”. Al mismo tiempo se da cuenta del conocimiento en relación a la producción de sal que preservan y actualizan las comunidades, siempre en relación con la dimensión identitaria y comunal del proceso:

Desde esta perspectiva la sal no es un recurso económico, sino que constituye un “ser vivo”: tiene un ciclo de crianza, al igual que la siembra. En los meses de octubre y noviembre de cada año se realiza la “siembra” mediante la construcción de piletones; a partir de diciembre y hasta febrero –período de lluvias–, la sal se “cría” en los piletones; la “cosecha” se da desde marzo hasta mayo; a partir de este mes la sal se traslada hasta las instalaciones en donde se la fracciona para su comercialización. En agosto, pidiendo un buen año para la sal y nuestros territorios se da ofrecimiento a la Pachamama, Así se renueva el ciclo de la sal, que conserva una periodicidad idéntica a las fases agrarias de la Quebrada, Puna y los Andes (...). En torno al uso de la sal, las comunidades guardamos un conjunto de conocimientos aprendidos de los mayores, como el reconocimiento de diferentes tipos de sal (como alimento para los seres humanos, para los animales y medicamento para las diferentes dolencias). Las salinas constituyen un espacio diverso, los indígenas que trabajamos la sal conocemos los sitios donde encontrarla. El manejo racional de la misma ha sido una concepción ancestral de las comunidades, evitando su extracción fuera de control (...). Esta práctica como herencia ancestral de los mayores, se ve ignorada, vulnerada y desterrada por las nuevas iniciativas de extracción de mineral a gran escala (...), que privilegian la tecnología y desprecian la mano de obra para maximizar ganancias, sin importar sus consecuencias aunque estas modifiquen, agredan y degraden el territorio. No nos resistimos al uso de herramientas tecnológicas siempre que sustenten la extracción de la sal de forma racional. A esta realidad se agrega la ausencia del Estado como contralor, y por el contrario, una política económica a favor de las empresas extractivas, el sobreuso y la contaminación de los



cursos de agua, la afectación de glaciares y otros recursos naturales y la pérdida de territorios, entre otros (p. 13).

Es muy notorio cómo el documento señala el conocimiento de la sal que portan las comunidades por el habitar del territorio durante generaciones, y como no existe una oposición a la extracción de sal, ni siquiera al uso de tecnología que pueda ser beneficiosa en dicho proceso. El problema para las comunidades surge si esa extracción no es controlada, racional según sus términos (no una racionalidad de sesgo económico, propia del paradigma antropocéntrico hegemónico) y no garantiza la sustentabilidad del ambiente y la sanidad de los bienes naturales del territorio.

Un párrafo por demás interesante del documento es el siguiente:

Durante todo el desarrollo del proceso debe quedar claro que las tierras, los territorios, la identidad, la flora, la fauna, los sitios sagrados, el patrimonio arqueológico y los derechos fundamentales no son parte de ningún tipo de negociación y que el entorno comunitario debe respetarse siempre. En todo momento deberá intentarse evitarse que con las acciones derivadas del proyecto o medida administrativa o legislativa pueda verse afectado el ambiente o las comunidades; en especial la ruptura de los salares, contaminación del agua o pérdida de los glaciares. Si durante el proceso de consulta se advirtiese que de la actividad en cuestión surgirán daños ambientales, culturales, sociales o espirituales, el proyecto no podrá avanzar ni con el consentimiento de la comunidad (p. 28).

El horizonte del Buen Vivir y el biocentrismo es tan patente que las comunidades expresan que si a lo largo del proceso de producción se observa que se está afectando algún elemento del entramado cultura-naturaleza, la producción debe detenerse, aún si tuviera el consentimiento inicial de la propia comunidad.

Finalmente, el documento se cierra proponiendo un modelo de consulta obligatorio a las comunidades y un seguimiento del proceso informado frente a actividades de extracción que pudieran realizarse en la zona. Para ello se sostienen en los derechos provinciales,

nacionales e internacionales que protegen a los pueblos indígenas y sus territorios. Por demás interesante es la homologación que hacen entre el proceso de consulta y seguimiento del proyecto, con el proceso de producción y extracción de sal de manera tradicional:<sup>9</sup>

Conforme nuestra idiosincrasia cultural y nuestra realidad comunitaria, y dado que muchas de nuestras comunidades vivimos, trabajamos y nos relacionamos con la sal, elegimos de modo ejemplificativo relacionar el proceso de consulta con el proceso de la sal por ser característico de nuestra identidad (p. 29).

## Conclusiones

El escenario actual del cambio ambiental global y sus problemáticas asociadas que definen el tiempo del Antropoceno, nos obliga a pensar de forma urgente qué tipo de transición energética y productiva buscamos desde América Latina. A partir de lo expuesto en este trabajo, consideramos que para que dicha transición tenga algún sentido debe someterse a una revisión crítica y profunda el paradigma desde el cual los seres humanos nos pensamos a nosotros mismos y el mundo que habitamos. Probablemente no sirva de nada una transición que siga sustentándose en la misma comprensión del desarrollo (la idea de crecimiento económico ilimitado, exportaciones) que nos ha dejado en este punto crítico de la historia. Una explotación desmedida de los recursos –aunque sean estos considerados más nobles, como es el caso del litio–, que no contempla la justicia socio-ambiental, que promueve y profundiza la desigualdad histórica entre centros y periferias a nivel regional y global, no podrá ser la base para una transición energética justa.

<sup>9</sup> Por motivos de espacio no podemos transcribir aquí la descripción homologada de ambos procesos que hace el documento –cuya sola inclusión enriquecería mucho este artículo–. Solo nos contentamos con citar el párrafo introductorio y en remitir a la lectura de la misma en el propio *Kachi Yupi*.

Esta solo será tal si incluye y se funda en el respeto de los derechos y en una sincera voluntad de construir con el otro. Esa construcción solo es posible mediante la creación de instituciones participativas y la reflexión en los territorios. Las comunidades locales, como es el caso de las comunidades de las Salinas Grandes y la Laguna de Guayatayoc, nos pueden ayudar a comprender que una problemática global no puede ser considerada abstraída del nivel local, porque es justamente allí, en los territorios, donde muy probablemente se están gestando las respuestas que urge encontrar.

El rol del Estado (tanto a nivel nacional, como provincial) en este entramado es crucial ya que la transición energética requiere su compromiso con los territorios, garantizando el cumplimiento de los derechos reconocidos –como es el caso de la Consulta Previa–, pero también fomentando la incorporación de mecanismos de participación para con las comunidades locales, considerándolas interlocutores no solo válidos, sino necesarios para reflexionar acerca de cómo debe ser y hacia dónde debe dirigirse esta transición. Los desafíos climáticos que tenemos por delante no pueden resolverse sin la participación efectiva de las comunidades locales.

Las comunidades de las Salinas Grandes y la Laguna de Guayatayoc nos revelan que la figura del Otro, los excede a ellos y a los diferentes grupos que, con diversas intenciones e intereses, interactúan en un contexto dado. Desde la comprensión biocéntrica esgrimida en la filosofía del Buen Vivir, el Otro nos incluye a todos, animales, plantas, minerales, humanos, ecosistemas.

## Bibliografía

Banco Mundial (2020). Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition. <https://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/Minerals-for-Climate-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf>

Blanco Wells, Gustavo y Gunther, María (2019). De crisis, ecológicas y transiciones: reflexiones sobre teoría social latinoamericana frente al cambio ambiental global. *Revista Colombiana De Sociología*, 42(1), 19–40. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73190>

Chakrabarty, Dipesh (2008). *Al margen de Europa*. Barcelona: TusQuets.

Comaroff, Jean y Comaroff, John (2013). *Teoría desde el sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Comunidades de la Cuenca Grande y Laguna de Guayatayoc (2015). *Kachi Yupi. Huellas de la sal. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de las Salinas Grandes y laguna de Guayatayoc*. Jujuy y Salta. <https://farn.org.ar/kachi-yupi-huellas-de-la-sal/>

Hidalgo Capitán, Antonio; Guillén García, Alejandro y Deleg Guazha, Nancy (2014). *Sumak Kawsay Yuyay. Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*. Huelva-Cuenca. Proyecto de Cooperación Interuniversitaria para el Fortalecimiento Institucional de la Universidad de Cuenca en materia de movilidad humana y buen vivir.

Levi-Strauss, Claude (1961). ¿La antropología en peligro de muerte? *El Correo de la Unesco de noviembre de 1961: Crisis actual de la antropología*. <https://www.biblioteca.org.ar/libros/201106.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Productivo (2023). Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/mineria/siacam>

Obaya, Martín (2021). *Una mirada estratégica sobre el triángulo del litio*. FUNDAR

Pragier, Deborah; Novas, Mariano y Christel, Lucas (2022). Comunidades indígenas y extracción de litio en Argentina: juridificación y estrategias de acción. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N.º 72, vol. XXVI, 79–96.

Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neo-extractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara / Bielefeld / San José CR / Quito / Buenos Aires: CALAS.

Zaremborg, Gisela y Marcela Torres Wong (2018). Participación en la Frontera: Consulta Previa y Extractivismo en América Latina. *Revista de Política en América Latina*, 10, 3, 29–58.

# Matriz productiva del agro argentino

## Des-territorialización, infraestructura y crisis socioecológica

*Cecilia Gárgano y Álvaro Álvarez*

### **Introducción**

La historia de América Latina es, en gran medida, la historia de un patrón de producción intensivo en la explotación de sus bienes comunes naturales. El neo-extractivismo del siglo XXI se caracteriza por extraer la naturaleza de sus propios marcos espaciales y significados sociales y procesarla de manera funcional para su exportación (Burchardt et al., 2016). Según Merlinsky (2021), un esquema de acumulación extractivista

gira alrededor de la extracción intensiva, masiva y monopólica de recursos naturales (a través de prácticas como la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y sistemas de explotación de la biota y de minerales-metales), y recurre a la aplicación de tecnologías que permiten convertir la naturaleza en mercancías de exportación con bajo nivel agregado (p. 42).

El presente capítulo se dedica a indagar y sintetizar algunos de los elementos centrales de la matriz productiva agraria argentina, que pueden ser entendidos en esta clave. El recorte obedece a la

relevancia histórica del sector rural para la economía y la sociedad, que continúa vigente.

A partir de un abordaje metodológico cualitativo que combina aportes de la historia, la geografía y los estudios ambientales, se presentan dos ejes. El primer apartado sintetiza la trayectoria histórica reciente del patrón de producción y acumulación basado en la extensión de la frontera agrícola y el monocultivo de soja transgénica. Se propone aquí un análisis del concepto de desterritorialización enmarcado en cuatro dimensiones: demográfica, económica, socio-sanitaria y ambiental. El segundo apartado aborda el proceso complementario: la territorialización. Siguiendo a Álvarez (2021), entendemos que en las formas de control y explotación del territorio juega un lugar fundamental la “infraestructura extractivista” promovida en Suramérica. Este apartado explora el impacto del complejo entramado de infraestructura que transformó al río Paraná en una hidrovía –Paraguay-Paraná–, mediante la cual se comercializa la producción de granos y derivados agroindustriales de Argentina, Paraguay, Bolivia y parte de Brasil. Finalmente, las conclusiones puntualizan los resultados y plantean nuevos interrogantes.

## **Matriz productiva del agro: des-territorialización y crisis socioecológica**

En Argentina, el “núcleo duro” del modelo neo-extractivista se forjó en la década de los noventa, en base a tres actividades productivas: la explotación de hidrocarburos, la mega-minería metalífera a cielo abierto y el agronegocio basado en el cultivo de soja (Frechero, 2013). El sector rural intensificó la extensión de la frontera agrícola, proceso en auge desde la década de los setenta de la mano de las transformaciones productivas de la denominada “revolución verde” (Gárgano, 2022), y experimentó nuevas transformaciones. El capítulo neoliberal de la agricultura comenzó en 1996, durante la segunda

presidencia de Carlos Menem, con la aprobación de una nueva variedad de soja transgénica.

Los cultivos transgénicos son cultivos modificados genéticamente para inducirles tolerancia a herbicidas y/o la resistencia a insectos (Bt). La transgénesis implica la introducción de genes provenientes de un organismo en otro, de otra especie, con el objetivo de transferir alguna característica. El paquete tecnológico incluye al manejo agronómico, a los cultivos modificados genéticamente y a los insumos químicos de uso agrícola (en su gran mayoría, herbicidas) a los que son tolerantes. En el caso de la soja transgénica RR, supuso la introducción de un gen proveniente de una bacteria (*Agrobacterium tumefaciens*) que le transfirió a la soja la capacidad de codificar una enzima para resistir la acción del glifosato, principio activo del herbicida de amplio espectro *RoundUp* generado por la firma Monsanto, actualmente fusionada con la corporación químico-farmacéutica Bayer (Gárgano, 2022). La aprobación de los cultivos transgénicos había sido obtenida en Estados Unidos en 1992, en el marco de una intensificación de los vínculos entre el gobierno estadounidense, el Poder Judicial y la industria semillera.

Actualmente, Estados Unidos, Brasil, Argentina, y Canadá concentran el 83% del cultivo de transgénicos a nivel mundial, seguidos por India, China, Paraguay, Sudáfrica, Uruguay y Bolivia. Mientras tanto, Europa mantiene fuertes restricciones a este tipo de cultivos. En Argentina, en la campaña agrícola 2020/2021 se cumplieron veinticinco años de siembra interrumpida de transgénicos. El 12-13% del área mundial cultivada con transgénicos, corresponden a prácticamente la totalidad de la soja y el algodón y al 98% del maíz que se cultiva en el país: con 24 millones de hectáreas sembradas, Argentina está posicionada como el tercer productor mundial de cultivos GM, después de Estados Unidos y Brasil (ArgenBio, 2021).

La soja transgénica RR es sembrada mediante la técnica agronómica conocida como “siembra directa” o “labranza cero”, que consiste en la implantación de cultivos en la tierra sin labranzas previas ni posteriores. Esta técnica agronómica es combinada con el uso del



herbicida, que se emplea antes para la eliminación previa de lo implantado y después para controlar las malezas. Sin remover el suelo y con una sola máquina, la sembradora directa, se siembra abriendo un surco de tamaño mínimo donde se introducen y cubren las semillas, a diferencia del modelo previo del arado que roturaba la tierra. Este sistema supone un proceso productivo estandarizado: requiere poca supervisión, es adaptable a entornos geográficos diversos y permite ciclos cortos (puede ser sembrada y cosechada dos veces al año), lo que reduce la cantidad de trabajadores y amplía los márgenes de ganancia (Lapegna, 2019).

Junto a la estandarización productiva, que redujo el proceso a una serie de pasos repetibles, la conformación de esta agricultura también supone procesos de simplificación del entorno natural y de los sujetos sociales agrarios implicados. Entre 1996 y 2011, el área sembrada con soja RR pasó de poco menos de 5 millones a casi 19 millones de hectáreas y la producción aumentó de 10.862.000 a 40.100.197 toneladas (Gras y Hernández 2013). Tomando en forma comparativa los datos recopilados por los Censos Nacionales Agropecuarios de 2002 y 2018, se observa que en menos de dos décadas se registraron un 25% menos de explotaciones agropecuarias (EAPs). Si nos remontamos al período 1988-2018, la cifra asciende a 41,5% (González y Manzanal, 2021).

La mayoría de las explotaciones agropecuarias que desaparecieron eran de menos de 200 hectáreas, mientras que en la región pampeana, la zona neurálgica de producción agropecuaria, aumentó el número de las explotaciones de más de 1.000 hectáreas. Siguiendo a Azcuy Ameghino y Fernández, la totalidad de las EAP empadronadas en el CNA 2018 fue de 250.881 unidades, contra 333.533 contabilizadas en 2002, lo que implica la desaparición de 82.652, aproximadamente una cuarta parte, a un promedio de eliminación anual de 5.166 EAP (Azcuy Ameghino y Fernández, 2021).

*Tabla 1. Evolución de EAPs 2002-2018*

EAP censadas 2018	EAP censadas 2002	EAP eliminadas 2002-2018	Promedio de eliminación anual	Promedio de superficie de EAP eliminadas
250.881	333.533	82.652 EAP	5.166 EAP	200 HA

Fuente: elaboración propia en base a Azcuy Ameghino y Fernández (2021).

Las cifras ratifican la continuidad de la progresiva eliminación de unidades productivas, que se agudizó durante los años noventa y se prolonga hasta la actualidad. Dentro de la cúpula de los establecimientos pampeanos, a fines de la segunda década del siglo XXI, el 3,9% de las EAP poseían el 38,4% de la superficie agropecuaria; sin considerar que algunos terratenientes son dueños de más de una explotación, y muchos de ellos han subdividido ficticiamente sus propiedades con fines de elusión política e impositiva (Azcuy Ameghino y Fernández 2021, p. 15).

Un fenómeno directamente asociado a esta tendencia de concentración de las explotaciones es el despoblamiento rural. Mientras que en 2002 habían sido censadas 1.230.000 personas con residencia en las EAP, en 2018 la cifra se redujo a 732.000, un 40% menos. El total de residentes en explotaciones agropecuarias disminuyó significativamente:

*Tabla 2: Residentes en las EAP 2002- 2018*

Residentes rurales a nivel nacional	2002	2018
TOTAL	1.233.589	732.986
Productores o socios	202.423	117.255
Familiares	589.947	379.643
Trabajadores no familiares	161.080	135.386
Otros residentes	280.139	100.702

Fuente: elaboración propia en base a Azcuy Ameghino y Fernández (2021).

La concentración de capitales agrarios involucra firmas transnacionales y empresarios locales imbricados en un creciente proceso

de concentración de la propiedad y el uso de la tierra. Este proceso no ha sido uniforme a lo largo del territorio nacional. Mientras que la región pampeana fue la zona en donde más avanzó la desaparición de explotaciones con escasa extensión de tierra, en el NOA la explotación campesina y la pequeña producción mantuvieron una mayor preeminencia. Junto a esta situación, el “acaparamiento de tierras” (Borras et al., 2013, citado en González y Manzanal, 2021) muestra que la agricultura empresarial, principalmente transnacional, además de acaparar mediante la compra de tierras lo hizo también a través de otros mecanismos, como el arrendamiento y la agricultura de contrato. La expansión sojera también impactó en forma sostenida en cultivos marginales y aún en agricultores integrados en otras cadenas de valor regionales organizadas por capitales concentrados y orientadas a la exportación, como los cereales, la fruticultura, el tabaco y el té. Como señalamos, el mayor impacto socioeconómico ha sido recibido por la agricultura familiar y campesina, así como por la soberanía alimentaria en su conjunto. Según datos del Ministerio de Agricultura del año 2014, existen al menos 9,3 millones de hectáreas de campesinos e indígenas en disputa, lo que equivale a 455 veces la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y afectan a 63.843 familias (Álvarez, 2021b). Por el contrario, agroindustrias y empresas transnacionales de biotecnología se ubican como las grandes líderes del agronegocio, junto a terratenientes locales y capitales financieros deslocalizados.

Como indica León (2021), los datos registrados en el último censo agropecuario de 2018 indican una elevada concentración del uso del suelo en torno a oleaginosas y cereales, especialmente en la región pampeana y también en las provincias que expandieron su frontera agropecuaria. Dentro de estos rubros se ha profundizado la concentración en torno a la soja y el maíz. En cuanto a los cultivos intensivos, con excepción de la caña de azúcar y en menor medida tabaco y yerba mate, registran un estancamiento productivo. Lo mismo sucede con la fruticultura y los cultivos hortícolas en la mayoría de las provincias, con el consecuente efecto negativo sobre el mercado

laboral y el consumo doméstico. Como síntesis del perfil productivo del sector se destacan: 1) la agudización de la concentración de la superficie sembrada con granos, en base a unidades de mayor escala de producción; 2) el debilitamiento de muchos cultivos intensivos regionales; 3) la contracción de actividades tradicionales de la economía campesina y/o de pequeños productores, como la ganadería caprina, la ovina y la horticultura.

Un trabajo de investigación llevado a cabo por el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencia Económicas de la Universidad de Buenos Aires afirma que en las provincias de La Pampa, Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos se acrecentó la superficie sembrada un 20% y un 7% el stock de cabezas en la década 2008/2018 como consecuencia de las transformaciones técnicas. Sin embargo, se dio un proceso paralelo de disminución de la cantidad de personas empleadas en el campo. Para el caso de la agricultura los puestos de trabajo disminuyeron un 9,8%, mientras que en la producción vacuna la baja fue de un 9% (Villulla, Fernández y Capdevielle, 2019).

Esta síntesis del perfil productivo del agro argentino configurado en las últimas décadas y profundizado en la actualidad evidencia tres fenómenos, que pueden ser englobados dentro del concepto de “desterritorialización”: a) despoblamiento rural; b) desarticulación de circuitos productivos regionales y locales; c) concentración de la propiedad y el uso del suelo. La reestructuración demográfica y la concentración de las explotaciones están también ligadas con otra de las aristas de la dimensión económica de la desterritorialización: la concentración del mercado semillero y de insumos asociados.

Se estima que pocas empresas controlan más del 60% de las ventas de semillas patentadas a nivel mundial (Howard, 2016). La concentración aumenta cuando miramos el paquete tecnológico en su conjunto: quienes controlan la venta de semillas son los mismos capitales que también producen y venden los insumos químicos asociados, que denominan “fitosanitarios”.

*Tabla 3. Empresas líderes en venta de semillas y plaguicidas*

Empresa	País	Ventas de semillas y biotech (en millones Usd, año 2015).	Ventas de plaguicidas (en millones Usd, año 2015).	Socio de fusión
Monsanto	Estados Unidos	10.243	4.758	Bayer
Syngenta	Suiza	2.838	10.005	ChemChina
Bayer	Alemania	819	9.548	Monsanto
DuPont	Estados Unidos	6.785	3.013	Dow Chemical
Dow Chemical	Estados Unidos	1.409	4.977	Dupont
BASF	Alemania	Marginal	6.211	

Fuente: elaboración propia en base a Bolsa de Comercio de Rosario (2019).

En Argentina, desde la autorización en 1996 de la soja RR hasta octubre de 2020 se autorizaron sesenta y dos variedades comerciales de cultivos transgénicos. La abrumadora mayoría fue solicitada por nueve corporaciones transnacionales, entre las que Monsanto-Bayer es responsable de veinticinco, más del 40% del total. A su vez, 50 de estas 62 variedades de cultivos, el 80,64%, incluyendo variedades patentadas por capitales nacionales y organismos de investigación estatales, fueron diseñados para ser resistentes a herbicidas (Gárgano, 2022). Esta dinámica está directamente imbricada a otros dos procesos que también son parte de la reconfiguración territorial: el deterioro ambiental y el impacto sanitario.

El primero apunta a los efectos ambientales derivados de la extensión ininterrumpida de la frontera agrícola: pérdida de biodiversidad, sequías e inundaciones, contaminación de reservas de agua dulce, aires y suelos, desmontes (Argentina se encuentra dentro del *ranking* mundial de los 10 países que más han deforestado en

el último cuarto de siglo FAO, 2015). Estudios como el de Pérez et al. (2007) han caracterizado lo sucedido en el país como un “experimento ecológico no planificado de gran escala” (p. 2311) de consecuencias negativas y aún no comprendidas totalmente para los ecosistemas naturales, en particular para los ambientes acuíferos.

Finalmente, el impacto sanitario se asocia a los efectos en la salud humana del uso intensivo de plaguicidas. Estos efectos fueron y son denunciados por las propias comunidades afectadas a lo largo del territorio nacional. Profesionales de la salud e investigadores también han alertado sobre su efecto en la aparición de numerosas patologías que se replican, una temática que también ha sido ampliamente indagada por la literatura internacional. Por el contrario, en casi tres décadas de aumento exponencial del uso de estas sustancias en la agricultura, el Estado argentino no ha generado estudios oficiales sistemáticos epidemiológicos ni ambientales.

Este abordaje multiescalar de la desterritorialización permite identificar sus diferentes dimensiones: demográfica, económica, ambiental y socio-sanitaria. Aspectos que, si bien poseen especificidades y pueden ser abordados en forma singular, operan de conjunto. Finalmente, este proceso de desterritorialización también está asociado a su fenómeno complementario: la territorialización del capital. Una dinámica que dialoga directamente con la conformación de un diseño territorial extractivista: ¿qué tipo de infraestructura necesita esta dinámica productiva?

## **Hidrovia, una infraestructura extractivista sobre el río Paraná**

La infraestructura extractivista (Álvarez, 2021) está comprendida por aquellas mega obras diseñadas, financiadas y ejecutadas con el objetivo de generar condiciones de oportunidad para la extracción de naturaleza, que es mercantilizada y comercializada a partir de las demandas y necesidades de los principales centros de producción

del sistema internacional. La infraestructura determina el carácter y la dinámica de los flujos, junto a la homogeneización de las pautas de circulación constituyen factores fundamentales en el proceso de producción del territorio. Como plantea Santos (1996), se edifican lugares acordes a las racionalidades globales y altamente tecnificadas.

En América del Sur uno de los corredores de infraestructura exportadora más importante y uno de los ejemplos más notorios del proceso de edificación de un macro sistema de transporte extractiva es la construcción sobre el río Paraná de una hidrovía hegemonizada por las grandes corporaciones del agronegocio, motivo por el cual se constituye como un tema de imprescindible análisis desde las diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales que aportan a una revisión crítica de los modelos de desarrollo.

La hidrovía Paraguay-Paraná se constituyó en los últimos 25 años como la arteria de salida de *commodities* más importante de la Argentina, con un gran peso en la dinámica exportadora de los países que componen la Cuenca del Plata. El sistema de navegación comprendido por los ríos Paraguay y Paraná de 3.442 kilómetros de extensión desde Puerto Cáceres, en el Mato Grosso, a Nueva Palmira, en Uruguay, tienen diversos niveles de profundidad y complejidad en la circulación. Este sistema es parte de uno más amplio, la Cuenca del Plata, la segunda más importante de América Latina. Los tres ríos principales que la conforman, el Paraná, el Paraguay y el Uruguay, drenan agua al estuario del Río de la Plata que es el más extenso del mundo con 256 kilómetros de límite exterior. El territorio que abarca la cuenca es el 20% de la superficie regional (4.201.862 km<sup>2</sup>) y cuenta con el 29% de la población total del continente (119.035.634 habitantes) (IIRSA, 2017).

La Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) considera desde el año 2000 a la hidrovía Paraguay-Paraná como uno de sus ejes principales para el transporte de *commodities* en la región, productos cuyos precios se fijan en el mercado internacional –tienen un rango de precios internacionales– y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento,

desde materias primas a granel hasta productos semielaborados o industriales (Svampa, 2013). La IIRSA prioriza el desarrollo de obras de infraestructura con un claro propósito extractivista, que posibilita el transporte ininterrumpido de recursos y cargas comerciales de los países que integran la cuenca.

La iniciativa de desarrollo de infraestructura extractivista más importante en la historia de la región concibe a la naturaleza en una doble dimensión: como obstáculo a superar para la integración física y la libre circulación de flujos comerciales y como recurso para la reproducción del capital. Como sus propios documentos postulan el objetivo de la iniciativa es “superar las barreras geográficas” para el “acceso de materias primas e insumos a centros de producción”:

La visión de la infraestructura como un elemento clave de la integración sudamericana está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de barreras geográficas, el acercamiento de mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas en los países de la región, siempre que se mantenga e incremente un contexto de apertura comercial y de inversiones, de armonización y convergencia regulatoria y de cohesión política creciente.

El desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones puede ser entendido esencialmente como un tema de articulación del territorio para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios, y fuerza laboral); y por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales (IIRSA, 2009, p. 5).

La importancia geopolítica del eje hidrovía Paraguay-Paraná y del extenso territorio de la cuenca, compartido por cinco países entre los que están las dos economías más grandes de la región, reside en diversos aspectos. Uno de ellos es que la cuenca se encuentra



emplazada sobre el Acuífero Guaraní, que es una de las reservas de agua dulce más importantes del mundo, a lo que se le suma la riqueza en diversidad biológica de los ecosistemas que la componen, que le confiere una importancia estratégica para los actuales patrones productivos. El gran humedal del Pantanal, el gran Chaco, los Esteros del Iberá, parte de la Pampa, el Cerrado (al norte de la cuenca) y la mata Atlántica (al noreste), dan cuenta de esta diversidad y riqueza biológica.

Sobre el río Paraná, el más caudaloso e importante del sistema del Plata, se desarrollan distintas actividades económicas y productivas. Actividades que hacen un uso intensivo de los recursos naturales, como la provisión de agua para la industria, el suministro de agua a las ciudades e incluso grandes urbes como Rosario, el riego para la agricultura industrial, la utilización de los cauces y los humedales para la ganadería intensiva o la producción hidroeléctrica. También actividades menos intensivas, pero con una gran importancia en la reproducción material y cultural de los pueblos como la pesca artesanal y de subsistencia, las pequeñas unidades productivas en agricultura y ganadería, las actividades recreativas, el turismo, entre otras.

Una prueba del peso comercial de la hidrovía en Argentina la constituye el hecho de que salen por la arteria fluvial entre el 75 y el 80% de las exportaciones nacionales, mayoritariamente cargas granarias. La hidrovía se complementa con otras redes de transporte que articulan cargas en los diferentes puertos ubicados sobre la ruta troncal del Paraná medio e inferior; este corredor fluvial acompañó la expansión de la superficie cultivada en la Argentina, siendo una vía fundamental en el proceso de expansión del agronegocio. Fue la transnacional Syngenta quien en el año 2003, en el suplemento rural del diario La Nación, nombró al territorio que comprende mayoritariamente la Cuenca del Plata como la “República Unida de la Soja”:

La importancia de la expansión del agronegocio y de la circulación de cargas granarias por la hidrovía hace que actividades que son

esenciales para la reproducción material y cultural de los pueblos, en un territorio cuya espacialidad está marcada por la dinámica del agua, queden subordinadas a las demandas y necesidades de los actores hegemónicos. En este contexto, paulatinamente el río Paraná se fue convirtiendo en una “autopista fluvial” que cumple una función análoga a la que desarrollara el ferrocarril desde el último tercio del siglo XIX hasta el primer tercio del siglo XX: facilitar la expansión de la frontera agropecuaria y ser vía de tránsito de bajo costo. Este proceso, de gran intervención sobre el medio físico, acompañó la expansión de la superficie agrícola cultivada de un total de 16,8 millones de hectáreas con una producción de 35,5 millones de toneladas en 1990, a 40 millones de hectáreas aproximadamente con 147 millones de toneladas cosechadas en el año 2019 (Álvarez, 2021a).

La desregulación –eliminación parcial o completa de la regulación de un sector o varios para transformar el desempeño económico–, las privatizaciones y la apertura comercial propias de los años noventa, posibilitaron la deslocalización del capital del agronegocio y su consecuente expansión a escala nacional generando la desterritorialización de otras actividades y actores. Las grandes corporaciones se fueron estableciendo en zonas “extrapampeanas”, traccionando fuertes intervenciones técnicas, infraestructurales, en los territorios y desplazando a los pequeños y medianos productores (Álvarez, 2021a). Este proceso está evidenciando impactos económicos, sociales y ambientales, directamente vinculados a las dimensiones de la desterritorialización ya identificadas.

Entre los impactos económicos, tras veintiséis años de expansión del agronegocio el saldo es mayor concentración económica y comercial, primarización productiva y extranjerización. El comercio internacional, en un contexto de incremento de los precios y de la demanda de los productos primarios, estimula la hiper-especialización de los países periféricos y determina la inserción de las economías nacionales en la economía internacional generando una fuerte presión sobre los bienes comunes. Cinco compañías agroexportadoras (Cargill, COFCO, Viterra, Bunge y ADM) concentran el 58% de las

ventas al exterior, controladas mayoritariamente por capitales extranjeros (Álvarez, 2021a).

Entre los impactos sociales, el proceso de expansión del agronegocio sobre la Cuenca del Plata generó la expulsión de comunidades del campo a la ciudad, la degradación de la calidad de vida como consecuencia de la expansión del uso de agrotóxicos, desplazamientos de población y empobrecimiento. Según el “Tercer Informe de Conflictos sobre la Tenencia de la Tierra y Ambientales en la Región Chaqueña Argentina” (2013) de la Red Agroforestal Chaco (REDAF) se identifican 2.791.302 hectáreas comprometidas por conflictos sobre el uso de la tierra y 10.702.878 por conflictos ambientales en la región del Gran Chaco, que abarca gran parte de la Cuenca del Plata. Es importante destacar que el informe de REDAF consigna que casi el 90% de estos conflictos comenzaron a inicios de los dos mil, es decir, en el contexto de expansión del modelo y de la presión sobre actividades productivas preexistentes.

En la provincia de Santa Fe, núcleo del agronegocio sobre la Cuenca del Plata, el censo agropecuario muestra la concentración en el campo: 19 terratenientes poseen más de 20.000 hectáreas cada uno, la misma superficie que en conjunto tienen 7.200 pequeños productores. En 30 años se expulsó al 30% de los pequeños productores santafesinos (INDEC. 2019).

Entre los impactos ambientales, las intervenciones técnicas sobre este espacio –dragado, balizamiento, rectificación de meandros, remoción de bancos de arena, construcción de infraestructura portuaria, articulaciones modales– están generando en la actualidad impactos considerables en un territorio con equilibrios frágiles. Podemos diferenciar efectos ambientales directos del funcionamiento hidrovialario e indirectos. Dos décadas y media de desregulación e intervenciones técnicas en el río Paraná, desde Santa Fe al océano, permitieron que circulen anualmente aproximadamente 4.500 embarcaciones. El aumento en la circulación y la profundización de la hidrovía con el dragado fue muy significativo, pasando de 26 pies en el año 1995 a 34 pies solo en el transcurso de una década. Los efectos

de este aumento en la profundidad y en el tránsito fluvial están dados por que las tareas de dragado (remoción de bancos de arena, la re-suspensión de sedimentos, la rectificación de meandros, entre otras alteraciones físicas) implican la necesaria modificación geomorfológica del río, lo que trae aparejados impactos sobre la biota local (Diario El Litoral, 2020). A esto se suma que el aumento en la circulación genera mayor erosión de las barrancas y dificultades para el desarrollo de árboles y vegetación palustre. Entre los efectos indirectos es importante mencionar la deforestación y los incendios que alteran el equilibrio ecosistémico. Solo en el año 2020 se quemaron 300.000 hectáreas de humedales en un territorio que va de Reconquista en Santa Fe a Campana en Buenos Aires involucrando a tres provincias. En enero del 2022 el fuego afectó a la provincia de Corrientes arrasando un millón de hectáreas en uno de los humedales más importantes del mundo. El río Paraná y todo el sistema fluvial de la Cuenca del Plata atraviesan una ruptura del ciclo hidrológico que se manifiesta en una de las bajantes más prolongadas del último siglo. La escasez de agua afecta a la fauna íctica al disecar el valle de inundación donde los peces se reproducen y crecen, esto atenta contra la pesca de subsistencia, produce inconvenientes en el riego de cultivos y en el abastecimiento industrial. La falta de agua incrementa los problemas de incendios en las islas y vulnera los humedales. Grandes urbes como Rosario y ciudades medias como Paraná experimentan desde mediados de 2021 problemas con el suministro de agua potable para sus poblaciones.

La hidrovía Paraguay-Paraná se ha convertido en las últimas décadas en un escenario de tensiones y disputas en donde se dirimen conflictos en torno a los usos del territorio, los impactos de las megaobras de infraestructura y la expansión del agronegocio, pero también en torno a sus valoraciones y significados. Los territorios hidrosociales presentan funciones, valores y significados en disputa, en tanto definen los procesos de inclusión y exclusión y la distribución de los beneficios y perjuicios que afectan de manera desigual a distintos grupos sociales (Boelens, 2017). Un debate amplio sobre

la infraestructura hidrovial implica preguntarnos infraestructura para qué e infraestructura para quién.

## Conclusiones

El agro argentino ha reforzado en las últimas décadas su impronta extractivista. En primer lugar, mediante la creciente privatización de los territorios comunes materiales e intangibles. Es decir, las tierras, las semillas, los bienes comunes de la naturaleza, así como también las relaciones sociales y las identidades colectivas asociadas. En segunda instancia, a partir de la extensión de dinámicas que han configurado nuevas problemáticas ambientales y sanitarias. En tercer lugar, a través de la intensificación de procesos de concentración de la riqueza y de la desigualdad social. Por último, mediante un ordenamiento verticalizado del territorio, traccionado por actores transnacionalizados en base a las demandas del mercado global y materializado en grandes obras de infraestructura con un alto impacto en la morfología del espacio, que viabilizan la extracción y circulación de bienes comunes transformados en *commodities*. Procesos entrelazados que generan dinámicas de des-territorialización impidiendo los usos históricos del espacio geográfico e imposibilitando la reproducción material de las comunidades.

Este proceso de desterritorialización impulsado por la matriz productiva agraria incluye cuatro dimensiones. Si bien operan de conjunto, fueron identificadas en forma analítica. Una dimensión demográfica centrada en el despoblamiento rural, que es evidenciada por la disminución de las EAP y la generación de desplazados ambientales. Una dimensión económica que está ligada a la concentración del sector en cuanto a la propiedad y al uso de la tierra, como así también a la configuración del mercado semillero y de insumos asociados. Una tercera dimensión ambiental, que está asociada a la extensión de desmontes, procesos de desertificación, contaminación de aguas, suelos y aires, y en términos generales la pérdida de

biodiversidad. Finalmente, una cuarta socio-sanitaria, enfocada en la salud de la población que se ve afectada por el uso intensivo de plaguicidas y cuyos impactos son externalizados. Todas estas dimensiones también se articulan a una reconfiguración cultural, derivada de la supresión de identidades sociales y productivas vinculadas previamente a los territorios.

El uso corporativo del agro también supone un proceso de territorialización dominado por un puñado de actores económicos. Esto se evidencia marcadamente en la circulación de la producción agrícola, donde megaobras de infraestructura como la Hidrovía Paraguay-Paraná son utilizadas en condiciones casi monopólicas por las grandes empresas que se apropian de toda la cadena de circulación: puertos, dragado, balizamiento y flota mercante. La hidrovía evidencia un criterio de rentabilidad en el uso del espacio geográfico donde la territorialización de las transnacionales implica la pérdida de capacidad de uso de las comunidades y pequeños productores, lo que en muchos casos significa el deterioro de las posibilidades de subsistencia y de otras actividades productivas (como en el caso de la pesca artesanal en el Paraná).

Este modelo de crecimiento agroindustrial extractivo fósil permite cuestionar la sustentabilidad de la racionalidad económica en la que se asienta, en la medida que los patrones del desarrollo sustentable consolidan la distribución asimétrica de la biodiversidad e intensifican los viejos procesos de apropiación destructiva de los bienes comunes naturales (Burchardt, 2016). Al mismo tiempo, la crisis del ciclo neo-extractivista ha expuesto que los impactos ambientales y la profundización de la desigualdad social integran la misma trama productiva. En otras palabras, además de externalizar los efectos nocivos ambientales y sanitarios, estos patrones de producción no han eliminado la inequidad. Este diagnóstico es claramente visible en la expansión del agronegocio argentino. En 2023, a veintisiete años del inicio del “modelo sojero” en Argentina, las cifras oficiales reportan la existencia de 18 millones de personas viviendo en la pobreza y 2,4 millones en la indigencia (INDEC, 2022). Una de las principales

deudas de la democracia argentina que emerge del perfil productivo delineado en este capítulo se asienta en las formas de acceso y explotación de la tierra, unidas a sus implicancias sociales, económicas y ambientales.

La legitimidad social de esta dinámica productiva permanece cuestionada en tanto no existen canales oficiales de participación de la población en diferentes niveles. Por un lado, no se cumplen las consultas previas e informadas a las comunidades locales antes del cambio del uso productivo del suelo. Asimismo, no se realizan consultas a las poblaciones rurales ni urbanas en torno al uso intensivo de plaguicidas, a pesar de la existencia de numerosas movilizaciones y recursos judiciales interpuestos. Estas situaciones han llevado a popularizar la consigna “El agronegocio no tiene licencia social” dentro de las acciones de protesta. Por otro lado, mientras que las principales entidades que agrupan a la producción más concentrada tienen canales de participación y decisión en organismos estatales de investigación y desarrollo agropecuario, no ocurre lo mismo con las organizaciones de la agricultura familiar y campesina que permanecen marginadas de estos ámbitos. Finalmente, a diferencia de otros países de la región, como Brasil, no hay instancias de participación civil vinculante en tanto consumidores, por ejemplo de productos transgénicos.

La disponibilidad y el uso de los bienes comunes de la naturaleza está cada vez más determinada por el desarrollo geográfico desigual (Smith, 2006) que se profundiza con las dinámicas del comercio mundial y la fragmentación global de la producción hegemónica por cadenas globales y regionales de valor. Este proceso consolida una distribución desigual de la extracción y el consumo de bienes comunes. Construir políticas destinadas a revitalizar mercados internos, promover el acceso a la tierra por parte de la agricultura familiar que produce alimentos sanos y democratizar los procesos de toma de decisiones sobre qué actividades e infraestructuras son necesarias, resulta ineludible si queremos enfrentar la crisis socioecológica y superar los ciclos de profundización de las desigualdades.

## Bibliografía

Álvarez, Álvaro (2021a). Extractivismo, producción del territorio y conflictos en la Hidrovía Paraguay-Paraná. *Revista Realidad Económica*, 344(51), 39-68.

Álvarez, Álvaro (2021). *Infraestructuras de transporte y disputas territoriales: La IIRSA en Santa Fe*. Buenos Aires: CLACSO.

ArgenBio (2021) Por qué biotecnología. Los cultivos transgénicos en Argentina y en el mundo. *ArgenBio*, 43.

Azcuy Ameghino, Eduardo y Fernández, Diego (2021) El censo nacional agropecuario 2018. En Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti (2021) La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018 Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IADE. [https://www.iade.org.ar/system/files/6\\_giberti.pdf](https://www.iade.org.ar/system/files/6_giberti.pdf)

Boelens, Rutgerd y otros. (2017). Territorios hidrosociales: una perspectiva desde la ecología política. En Salamanca Villamizar y Pizarro, A. (eds.), *Recursos, vínculos y territorios*. Inflexiones transversales en torno al agua. Rosario: UNR Editora.

Bolsa de Comercio de Rosario (2019). Empresas líderes del mercado de semillas y fitosanitarios. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/empresas-OBurchardt>, Hans-Jürgen, Domínguez, Rafael, Larrea, C. y Peters, Stephan (Eds.) (2016). *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. UASB-ICDD.

*Diario el Litoral* (15 de noviembre 2020). El impacto ambiental que se esconde tras la Hidrovía Paraguay - Paraná. <https://www.ellitoral.com/index.php/>



id\_um/268267-el-impacto-ambiental-que-se-esconde-de-tras-de-la-hidrovia-paraguay-parana-desarrollo-a-toda-costa-area-metropolitana.html

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados preliminares. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Frechero, Jorge Ignacio (2013). Extractivismo en la economía argentina. Categorías, etapas históricas y presente. *Estudios críticos del desarrollo*, 3(4), 45-82.

Gárgano, Cecilia. (2022). *El campo como alternativa infernal. Pasado y presente de una matriz productiva ¿sin escapatoria?* Buenos Aires: Imago Mundi.

González, Fernando y Manzanal, Mabel (2021) Desigualdad, Territorio y Agricultura Familiar. Discusiones teórico-metodológicas. *Estudios Rurales*, 11(21).

Gras, Carla y Hernández, Valeria (Coord.) (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Howard, Philip H. (2016) *Concentration and Power in the Food System: Who Controls What We Eat?* Londres: Bloomsbury Academic.

IIRSA – COSIPLAN, (2017). *Cartera de Proyectos 2017 (Informe Técnico)*. UNASUR COSIPLAN Secretaría del CCT Foro Técnico COSIPLAN-IIRSA INTAL. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Lapegna, Pablo (2019). *La Argentina transgénica. De la resistencia a la adaptación, una etnografía de las poblaciones campesinas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

León, Carlos (2021) Sobre el uso del suelo en el Censo Nacional Agropecuario 2018, en *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*, comp. por Cátedra Giberti y Susana Soverna, Buenos Aires: IADE, págs. 416-426.

Merlinsky, María Gabriela (2021). *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pérez, Gonzalo; Torremorell, Ana María; Mugni, Hernán; Rodríguez, Patricia Laura; Vera, María Solange; Do Nascimento, Mauro; Allende, Luz; Bustingorry, José Fernando; Escaray, Franciso José; Ferraro, Marcela Andrea; Izaguirre, Irina; Pizarro, Haydée Norma; Bonetto, Carlos Alberto; Morris, Donald y Zagarese, Horacio Ernesto (2007). Effects of the Herbicide Roundup on Freshwater Microbial Communities. A Mesocosm Study. *Ecological Applications*, 17(8), 2310-2322. doi.org/10.1890/07-0499.1

Santos, Milton (1996). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau.

Smith, Neill (2006). Geography of uneven development. En B. Dunn y H. Radice (Eds.), *100 years of permanent revolution: Results and prospects*. Pluto Press.

Svampa, Maristella (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. Buenos Aires. NUSO N° 244 / marzo – abril.

Villulla, Juan Manuel; Fernández Diego; Capdevielle Bruno (2019). *Los números rojos de la Argentina verde: el campo entre el conflicto por las retenciones y la gestión de Cambiemos*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.



# Un estilo sustentable de vida: bienestar del tiempo

*Hans-Jürgen Burchardt*

El mundo se enfrenta en la actualidad a múltiples crisis. Junto con un sistema internacional cada vez más agresivo y bélico, la *cuestión social* y la *ecológica* surgen como dos problemáticas centrales no solo para América Latina, sino también para el futuro de toda la humanidad. Como nueva propuesta para estos desafíos, nuevamente está ganando influencia el concepto del desarrollo sustentable, materializado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promueve un esquema global para abordar los grandes retos del siglo XXI.

Pero el principal problema del desarrollo sostenible reside en la dificultad que presenta el concepto a día de hoy, donde casi todas las respuestas a los problemas sociales –como la pobreza, el trabajo informal o la desigualdad– se orientan hacia el crecimiento económico. Al mismo tiempo, no cabe duda de que este afán de crecimiento promovido por el modelo de desarrollo imperante conduce al colapso ecológico del planeta. A la luz de este dilema, adquiere sentido la idea de que el bienestar basado en un crecimiento material tiende más a crear pobreza para muchos que una buena vida para todos. En lugar de proponer nuevas formas de desarrollo sustentable o verde,

parece necesario establecer alternativas frente al concepto actual de desarrollo.

Esto obliga, por un lado, a repensar esencialmente la noción de bienestar y calidad de vida y, por el otro, a reflexionar sobre cómo es posible convertir ideas alternativas de desarrollo en políticas concretas. Existe un enfoque interesante, que intenta medir el bienestar para determinar el nivel de desarrollo social de los países. Los mecanismos mencionados no solo pretenden obtener información concreta sobre la calidad de vida de las personas, sino que también se basan en el alto valor orientador de los indicadores estadísticos, tanto para la política como para los individuos. Se considera que estos datos tienen una base científica, son neutrales, racionales y, por lo tanto, adecuados para establecer las directrices de la vida futura a partir de las referencias centrales actuales.

Para establecer definiciones nuevas y alternativas del bienestar, se adoptaron especialmente las propuestas de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz et al., 2009), que aportan interesantes sugerencias, pero sin abandonar el mantra del crecimiento económico.

La investigación tradicional sobre el bienestar sigue estando influenciado en sus diversas orientaciones por la teoría liberal de la justicia, que se centra en la creación de igualdad de oportunidades para todos bajo el lema “igualdad por medio de la libertad”. Desde este enfoque se prefiere operar con indicadores económicos y métodos de medición que no solo garanticen un respaldo empírico, sino que tengan un fuerte impacto en la definición propia y el desarrollo de un modelo de bienestar. En esta concepción, ambas dimensiones se entrelazan para brindar apoyo político a los regímenes económicos y de crecimiento del Norte Global. Por tanto, el desafío de una investigación alternativa sobre el bienestar es, por un lado, descartar el economicismo liberal desarrollando nuevas categoría y definición de bienestar; esto sin tener que prescindir por otra parte de operacionalizaciones precisas, de manera que se puedan recolectar

indicadores de bienestar que permitan comparaciones en diferentes contextos.<sup>1</sup> Precisamente hacia esto apunta el Índice de Vida Saludable y Bien Vivida (IVSBV), elaborado en Ecuador (Ramírez, 2012).

El IVSBN sintetiza los conceptos de la filosofía aristotélica con la noción del *buen vivir*, cuya cosmovisión indígena está popularizada en muchos países latinoamericanos e incluso se ha convertido en parte en una razón de Estado y en un derecho constitucional, e introduce sobre esta base el *tiempo* como unidad de medida central para determinar la calidad de vida. Así, una vez más, América Latina genera un impulso esencial para la teoría del desarrollo y la investigación sobre el bienestar. En las siguientes líneas se expone históricamente el desarrollo del concepto de bienestar y el significado de su medición, debate la introducción de la categoría *tiempo* como unidad de medida del bienestar, presenta el criterio metodológico del IVSBV y examina cuáles son las propuestas planteadas por dicho índice para resolver las crisis actuales.

## **El poder de los números**

Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos nació la idea de una contabilidad nacional con el foco reorientado desde los ingresos hacia la producción. Dirigida inicialmente a lograr una planificación eficiente en el terreno bélico, la conceptualización de aquel indicador fijó al mismo tiempo las bases del actual paradigma de crecimiento: con el Producto Interno Bruto (PIB), el crecimiento económico se constituyó a partir de la segunda mitad del siglo XX

<sup>1</sup> Aquí no se aboga por el empirismo, pero principalmente se toma el poder normativo de los resultados empíricos como una oportunidad para atribuir una función puente a las medidas cuantitativas de bienestar en la transformación de los conceptos de bienestar. Esto se hace conscientemente sabiendo que el índice que aquí se presenta está preestructurado en términos de desarrollo de categorías y selección de indicadores, al igual que la medición del bienestar económico y que los indicadores utilizados por el IVSBV, como la educación escolar, el coeficiente de Gini, etc., son solo limitados, si no distorsionadores, para representar las realidades existentes.

en un parámetro válido en todo el mundo para medir el desarrollo y el bienestar, sin que ninguno de estos conceptos fuera debatido previamente en profundidad.

Desde entonces, el bienestar se equipara fundamentalmente a la producción de bienes materiales y servicios. Se otorga así a las ciencias económicas y a sus indicadores la potestad de definir qué se entiende por desarrollo y bienestar. La fórmula utilizada es sencilla: mediante una asignación de recursos considerada como óptima, el mercado genera una alta producción económica de bienes, que aumentan la riqueza material; el individuo satisface sus necesidades de consumo gracias a la variedad de oferta; una mayor producción de bienes significa mayor bienestar para el individuo; el crecimiento económico aumenta el grado de libertad individual, la sensación subjetiva de felicidad y el bienestar para todos desde un punto de vista objetivo.<sup>2</sup>

Un indicador central es el dinero o su poder adquisitivo real. Por lo tanto, para realizar la medición empírica del bienestar se utilizan parámetros como ingresos, producto interno o propensión al consumo. Gracias a su carácter altamente operativo, este enfoque es recibido con beneplácito por quienes se dedican a las estadísticas. Lo opuesto al bienestar es la pobreza, es decir, la escasez de recursos materiales, que reduce el grado de libertad y en casos extremos impide satisfacer las necesidades básicas (como la alimentación).

Desde luego, siempre ha habido críticas a esta concepción. Pronto pudo demostrarse empíricamente que esa supuesta relación transparente entre ingresos y bienestar era más endeble de lo que se presumía y que, a partir de un determinado nivel de ingresos, el crecimiento material ya no iba acompañado de un aumento análogo en

<sup>2</sup> Esta concepción del bienestar también fue popularizada en los inicios de la ilustración europea por la ética utilitarista de Jeremy Bentham. Con su «greatest-happiness-principle» (que postula que el único objetivo de un comportamiento racional es proporcionar la mayor felicidad al mayor número posible de personas), justificó una idea casi mecánica de la felicidad individual, que no se medía en términos cualitativos sino meramente cuantitativos y que se orientaba cada vez más hacia lo material.

el bienestar (Easterlin, 1974). Una alternativa importante para medir el desarrollo sigue siendo hasta hoy el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un enfoque basado en las capacidades (*capability approach*) (Nussbaum, 2000; Sen, 1984).

Este enfoque intenta sondear las capacidades (*capabilities*) sociales existentes en el individuo para alcanzar el mayor grado posible de libertad activa. Las libertades mensurables y promotoras de capacidades son la democracia, las instituciones que compensan los efectos del mercado, la igualdad de oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la protección social. Se tienen en cuenta aspectos objetivos y subjetivos del bienestar, y se asigna una clara responsabilidad para el desarrollo tanto a las condiciones contextuales (la economía, la política y el Estado) como al individuo (que debe aprovechar las oportunidades concedidas). Este enfoque ha influido significativamente hasta hoy en muchos otros esfuerzos dirigidos a determinar conceptos y métodos de medición alternativos para el desarrollo, lo que incluye también a la importante y ya mencionada propuesta de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi.

Pese a tales iniciativas, el nivel de desarrollo y bienestar de todos los países del mundo sigue clasificándose hasta hoy en primer lugar a través del PIB. La influencia del *world's most powerful number* (Fioramonti, 2013) y el paradigma de crecimiento subyacente se mantienen intactos y confirman al mismo tiempo el poder normativo de las estadísticas sobre la política y la sociedad.

La ineficacia social de los enfoques alternativos mencionados también radica en que –más allá de numerosos impulsos en otros sentidos– aún adoptan las nociones eurocéntricas de desarrollo. Por un lado, se aferran a la concepción liberal del sujeto, centrada en una persona primordialmente racional y en su libertad individual. Se ve así la influencia de la teoría liberal, que pregona la creación de oportunidades iguales para todos bajo el lema “igualdad por medio de la libertad”. En otras palabras, cada quien sigue siendo el herrero que forja su propio destino, pero tiene derecho a que le den un martillo y



un yunque. No se consideran las relaciones interpersonales, los colectivos y grupos sociales o étnicos, ni las identidades. Por otro lado, estos enfoques continúan priorizando sin más el crecimiento material y ese impulso inherente al capitalismo como objetivo central de desarrollo, mientras que otras dimensiones (como el medio ambiente o las desigualdades internacionales) quedan relegadas a un segundo plano. Para crear una alternativa a la noción imperante de desarrollo y bienestar que también sea mensurable y que aborde el desafío de la crisis socio-ecológica global sin descuidar su grado de eficacia, es necesario que resulte más sensible al contexto: su categorización debe desligarse de la concepción liberal del sujeto y del economicismo, sin renunciar por ello a una operatividad precisa. Justamente de esta tarea se encarga el IVSBV.

Desde el punto de vista teórico, este índice construido y probado por Ecuador (Ramírez, 2012) se orienta al enfoque aristotélico de la buena vida como acción exitosa: la *eudaimonia*. Según Aristóteles, el individuo puede alcanzar la buena vida si ha logrado satisfacer sus necesidades materiales básicas y conserva su salud dedicando el tiempo libre disponible al ocio, la reflexión e introspección, las relaciones interpersonales, el amor y el erotismo, y la participación en la vida pública. En lugar de *vivir cada vez mejor* (es decir, tener más), lo que se busca es la *buena vida* en sí misma. La *eudaimonia* no se constituye entonces mediante bienes u objetivos concretos, sino que es una forma de praxis social.

Por otra parte, el IVSBV se nutre de la cosmovisión indígena del *buen vivir*, que otorga una gran importancia a la relación entre lo individual y lo colectivo y, además, aboga por un vínculo más equilibrado entre el ser humano y la naturaleza: apunta así a satisfacer las necesidades materiales, sociales y espirituales de todos los miembros de una comunidad, sin que eso vaya en detrimento de otras personas ni de los recursos naturales.

Con esta síntesis, el IVSBV se distancia claramente de aquello que fundamenta el concepto imperante de desarrollo y bienestar: al constructo liberal del individuo y el utilitarismo opone en primer

lugar una noción del sujeto que vuelve a pensar en la persona como un ser social y situado en el contexto de su ambiente. El bienestar, las relaciones sociales y el ambiente sano están así ligados de manera indisoluble. Solo el que vive bien –y en comunidad– puede ser feliz y tener bienestar. Precisamente por este motivo, el aumento permanente de bienes materiales deja además de ser considerado como el factor primordial para medir el bienestar, lo que implica invalidar el paradigma de crecimiento.

Por lo tanto, las variables utilizadas por el IVSBV para medir el bienestar no determinan la felicidad individual con un criterio estático (por ejemplo, mediante cantidades materiales o de otro tipo), sino que buscan reflejar el carácter de su origen: se trata de explorar los ámbitos donde se genera bienestar, no de medir un objetivo alcanzado. En tal sentido, el IVSBV se atreve a diferenciarse de los enfoques eurocéntricos y evita establecer metas universales para el desarrollo o proponer caminos para el bienestar personal, ya que dichos modelos los definen los individuos y las sociedades mismas.

Si bien se destaca expresamente la importancia de las condiciones de vida externas, desde esta perspectiva los esfuerzos en pos de la seguridad material y la salud van acompañados de otros campos dirigidos a la generación de bienestar: *tiempo* dedicado a: 1) trabajo autodeterminado; 2) ocio y educación; 3) relaciones sociales (amor, amistad) y 4) participación en la vida pública. La (re)producción de estos campos representa en cada caso un bien autónomo para el IVSBV. Contrariamente a lo que ocurre con la asignación realizada por el mercado, estos bienes se apoyan en el reconocimiento mutuo y la responsabilidad social. Son vitales para los seres sociales, pero solo pueden disfrutarse de manera conjunta. Se basan en el reconocimiento y la motivación intrínseca, por lo que la identidad, la comunicación, los sentimientos y la empatía son componentes importantes. Se trata entonces principalmente de relaciones interpersonales genuinas, como la amistad y la cooperación, el erotismo, la familia, el compromiso cívico o la participación pública. Dado que son inherentemente recíprocos, se los denomina *bienes relacionales*

(Ramírez, 2019).<sup>3</sup> De este modo, el IVSBV designa campos precisos, en los que el bienestar se genera y se torna mensurable dentro de su entorno.

La buena vida adquiere así un carácter operativo. En lugar del dinero, aparece ahora el *tiempo* como indicador central del bienestar. La pregunta ya no es cómo queremos vivir, sino cómo queremos pasar nuestro tiempo.

## **El tiempo como segundo indicador del bienestar**

La aproximación a la categoría *tiempo* implica analizar un fenómeno complejo, que hasta ahora ha sido subestimado desde las ciencias sociales. En primer lugar, parece importante reconocer que el tiempo no es una magnitud física ni naturalizada, como siguen sosteniendo hoy algunos sectores de las ciencias naturales o de la filosofía. En su ensayo sobre el tema, Norbert Elias (2010) ya insistía en que nuestra concepción al respecto se basa en una falsa dicotomía entre naturaleza y cultura, que nos impide identificar el carácter profundamente social del tiempo. El tiempo es, más bien, una institución social creada a lo largo de más de cuatro milenios de la humanidad. Nuestros actuales regímenes del tiempo surgieron históricamente a medida que las diferentes sociedades fueron conformando el Estado. La introducción de nuevos métodos para medir el tiempo ayudó a coordinar y optimizar el accionar económico y político; además, racionalizó y disciplinó la organización de la convivencia humana. No cabe duda de que la nueva y más precisa medición del tiempo también significó una importante contribución para el nacimiento

<sup>3</sup> La definición de estos cuatro «bienes relacionales» refleja un amplio consenso contemporáneo acerca de las dimensiones que hoy son consideradas importantes para una buena vida. El concepto de los “bienes relacionales” fue desarrollado y presentado casi al mismo tiempo, en 1986, por la filósofa Martha Nussbaum y el sociólogo Pierpaulo Donati y luego fue utilizado en 1987 y 1989 por los economistas Benedetto Gui y Carole Uhlaner, respectivamente (Bruni, 2008; Clark, 2018).

del capitalismo: promovió en el ámbito laboral la generalización del trabajo asalariado, separó el tiempo de trabajo de la vida privada y fomentó la diferenciación de las sociedades.

Sin embargo, el tiempo ahora tiene un efecto tan péfido que solemos percibirlo como algo externo. Concebido antiguamente como un instrumento para armonizar la convivencia, hoy parece haberse convertido para muchos (por ejemplo, por su aparente escasez o aceleración) en la batuta autónoma del desarrollo personal. La categoría tiempo y la coacción externa de su institución social se han transformado en una pauta de auto-coacción que abarca toda la vida.

En realidad, el tiempo es una categoría creada por el ser humano y sigue siendo configurable. Si se tiene en cuenta que su disponibilidad ejerce una evidente influencia sobre el estado personal y social, el tiempo medible aparece entonces como un factor ideal para redefinir el bienestar y el desarrollo. Además, dada la relevancia para cualquier práctica cotidiana, las propuestas dirigidas a modificar el régimen del tiempo conllevan una orientación de las acciones tanto en lo que respecta al individuo como a la política.

La idea de incorporar el tiempo como componente en las teorías económicas y la medición del bienestar no es nada nuevo. Por lo general, ocupa una posición central el lema de vida de Benjamín Franklin: “*Time is money*”. Se piensa el tiempo como factor de costo de oportunidad, en un marco donde el individuo decide usarlo para ganar dinero o para realizar actividades no productivas, en cuyo caso renuncia al crecimiento material. En tal sentido, el tiempo libre sigue siendo considerado como una variable dependiente de la esfera económica. Solo es posible “comprarlo” si se aumenta la productividad o se renuncia a la dimensión material.

En el IVSBV, en cambio, el tiempo se introduce como variable autónoma. A través de los bienes relacionales, el índice define campos precisos para medir el bienestar: son los *quantums* de tiempo, que se requieren para asegurar las necesidades básicas y materiales (descanso, trabajo, salud), así como la generación colectiva y el disfrute de los rubros ya mencionados: trabajo autodeterminado, ocio

y educación, relaciones sociales y participación en la vida pública. Por lo tanto, el punto de partida del IVSBV consiste en incorporar estos bienes como variables y asignar a las relaciones sociales un rol importante dentro de la medición del bienestar. El dinero deja de ser el principal indicador del bienestar y el eje central de la evaluación, que adopta como unidad de valor y análisis la cuestión del tiempo disponible destinado a intereses sociales (y ecológicos).

El índice se construye en dos pasos:

- 1) La operacionalización de los bienes relacionales a través de un índice propio. Este índice mide el tiempo que una persona disfruta de bienestar a lo largo de su vida; cuanto mayor sea el valor especificado, mayor será el nivel de bienestar personal o social agregado. Como ya se mostró, la generación de bienes relacionales que determinan la buena vida, incluyen diferentes cuantos de tiempo. La suma de estos cuantos de tiempo o variables define el tiempo de una vida bien vivida, es decir, el nivel de prosperidad personal o social agregada. Sin embargo, la buena vida está sujeta a dos restricciones: solo puede desplegarse después de la satisfacción final de las necesidades básicas naturales y materiales, y debe alinearse con el sistema de tiempo socialmente tradicional para las mediciones (por ejemplo, 24 horas en un día). Ramírez (2012) ha desarrollado, una fórmula con la que se pueden calcular estas conexiones relacionales como un cociente y un logaritmo con el que se puede trazar matemáticamente la generación de bienes relacionales. El objetivo central de este modelo es asignar un papel significativo en la medición del bienestar a las relaciones interpersonales y sociales al incluir los bienes relacionales como variables, en contraste con los índices habituales.
- 2) la operacionalización de la vida saludable y la síntesis al IVSBV. Se identifican dos variables para medir la vida saludable: la esperanza de vida promedio en una sociedad y la baja por enfermedad (*sick leave*) promedio. El IVSBV se puede

calcular correlacionando ambos valores. Suponiendo que el buen vivir está fuertemente influenciado por el nivel de educación y la desigualdad de una sociedad, Ramírez recomienda agregar las dos variables de años escolares promedio y desigualdad como una extensión de la ecuación. Un indicador adicional para medir el buen vivir, el IVSBV retoma el conocimiento de que la calidad de la base natural de la vida tiene una influencia creciente en el bienestar social y personal. Para obtener aquí una variable adecuada, se utiliza el valor de deforestación conocido para medir la biodiversidad y además se expande por la variable tiempo, ya que los ecosistemas no solo tienen que ser registrados en su extensión, sino también en sus periodos de reproducción para poder evaluar la diversidad de un área con mayor precisión para permitir. Dado que los propios autores del IGL admiten que este índice aún no está lo suficientemente maduro y probado, no se presentará más aquí (Ramírez, 2012, p. 59).

Aunque lamentablemente no es posible ofrecer aquí una descripción metodológica más detallada del IVSBV, se puede acceder a ella con facilidad (Ramírez. 2012). En líneas generales, deben subrayarse las características del logaritmo presentado por el IVSBV, que mediante la medición del tiempo requerido permite exponer matemáticamente hasta qué punto los individuos y los grupos pueden generar bienes relacionales.

El IVSBV se destaca, además, por varias innovaciones: dado que el trabajo ya no se mide únicamente en función de un resultado que asegure la subsistencia, sino también por su calidad como fuente autónoma de bienestar, surgen nuevas opciones para establecer normas en materia laboral o nuevas estrategias dirigidas a organizar los puestos de trabajo de una manera más justa para las personas. Aparece asimismo la posibilidad de evaluar el trabajo y las posiciones sociales conexas a través de la determinación de los propios horarios (en lugar de hacerlo sobre la base de los ingresos) y revalorizar

socialmente las actividades dotadas de una alta autonomía respecto al tiempo.

Por otra parte, en el IVSBV adquieren una visibilidad empírica las actividades reproductivas (realizadas en general por mujeres y no remuneradas). Esto incluye, por ejemplo, los trabajos domésticos y de cuidados, que suelen quedar relegados en los análisis pese a que son determinantes para mantener el bienestar o aumentarlo.<sup>4</sup> Se reconoce de manera explícita que a las relaciones productivas subyacen constitutivamente las relaciones de género. Para revalorizar las prestaciones de reproducción que hasta hoy han sido subestimadas, tal vez lo ideal sea llevar un registro sistemático de las porciones de tiempo en las que se cuida y se preserva la vida del ser humano, y cotejarlas con otros bienes relacionales.

Usando datos existentes (incluyendo encuestas de hogares de varios años) y encuestas propias realizadas para la construcción del IVSBV, el concepto e índice de medición del bienestar concebido de esta manera fue probado en la práctica en Ecuador y comparado con los métodos de medición estándar (Ramírez, 2012). Se demostró en general que el conjunto de métodos utilizados para la encuesta planificada era practicable. El nuevo procedimiento confirmó su viabilidad en los sondeos y arrojó interesantes resultados; si se comparan las mediciones que operan con el indicador dinero o tiempo, surgen

<sup>4</sup> Por supuesto las tareas domésticas y de cuidado también pueden limitar o restringir el bienestar y hay que refinar y precisar más esta categoría. Tales encuestas de tiempo pueden basarse en varios valores empíricos: El Centro de Oxford para la Investigación del Uso del Tiempo [<http://www.timeuse.org/home>], por ejemplo, ha estado realizando estudios intensivos sobre la medición del tiempo desde la década de 1970. En once países de América Latina también se realizan desde hace algún tiempo Encuestas Nacionales de Uso del Tiempo, en las que se mide la medida estadística de la carga total de trabajo (CEPALSTAT, Encuestas Nacionales de Uso del Tiempo 2009-2013). La medición del trabajo remunerado y no remunerado llega a la conclusión, como era de esperar, de que las mujeres dedican más tiempo al trabajo en general que los hombres, mientras que, estadísticamente, con más frecuencia que los hombres se las considera “inactivas en el mercado laboral” y trabajan una media de 37 horas a la semana, mientras que los hombres trabajan 45 horas a la semana de forma remunerada (CEPAL 2014, p. 176). Para conocer las ventajas y desventajas metodológicas de tales métodos de medición, véase (ONU, 2004).

diferencias significativas. Los ingresos pierden su efecto determinante sobre el bienestar personal: dentro de la población ecuatoriana, el ingreso promedio del 10% más rico en términos de tiempo es tres veces más bajo que el del 10% más rico en términos de dinero. Lo que ocurre en muchas ocasiones es que los mayores ingresos están vinculados con jornadas extensas dedicadas a un trabajo caracterizado por la falta de autonomía, que limita la generación de bienes relacionales.

Desde luego, no se trata aquí de sostener el lema “pobre, pero feliz” y marcar una disociación entre el bienestar y la situación material. Por el contrario, la evaluación destaca en repetidas ocasiones que se requiere una adecuada base material (de ingresos) para lograr el bienestar; allí donde no existe esa base, el nivel suele decaer drásticamente por las escasas posibilidades de asegurar la subsistencia. Lo que sí hace el hallazgo es debilitar la consabida relación entre ingreso y bienestar. Adicionalmente hay un resultado preocupante para las capas adineradas: del 20% con mayores ingresos en Ecuador, apenas una sexta parte pertenece a la franja que ha alcanzado el máximo nivel de bienestar en términos de tiempo.

En promedio, según el IVSBV, la población del país andino disfruta de bienestar solo 11 años, lo que representa alrededor del 14% de su tiempo de vida. Pueden observarse aquí importantes desigualdades: el 10% más rico (en términos de tiempo) dispone semanalmente de 16 veces más tiempo para una buena vida que el 10% más pobre. La mayor distancia se registra en la participación en la vida pública: el primer decil muestra una intervención más de 35 veces superior a la del último, lo que constituye un hallazgo notable no solo para la teoría de la democracia (Ramírez 2012).

Hay dos factores que limitan significativamente la ampliación del bienestar. En primer lugar, las *condiciones laborales precarias*. Gran parte de la población activa –sobre todo en la economía informal– desempeña trabajos poco calificados y con alta carga horaria, que a duras penas aseguran la subsistencia y casi no dejan espacio para generar bienes relacionales. En segunda instancia, y muy



estrechamente vinculadas con el punto anterior, cabe mencionar las diferentes formas de exclusión y discriminación (también en el plano inmaterial, a partir de cuestiones geográficas, étnicas, de género, etc.), que acentúan las *desigualdades sociales* existentes e impiden generar bienes relacionales: dentro de la población ecuatoriana, el decil que más sufre la escasez de tiempo dispone de apenas el 4% del tiempo de su vida para generar bienes relacionales.

Seguramente esto también explica por qué el IVSBV aún resulta poco conocido en América Latina. Allí donde las condiciones de vida y de trabajo son precarias o hasta ponen en peligro la subsistencia de amplias franjas de la población, parece desmedido abogar por más tiempo para el ocio. No obstante, el IVSBV puede convertirse en un punto de referencia central para propuestas políticas alternativas para todas y todos (condición indispensable para el éxito de la transformación socio-ecológico y estrategias del desarrollo sustentable). Porque su argumento clave es que la medición de bienestar propuesta en el índice presupone, sin lugar a dudas, un apoyo material capaz de satisfacer las necesidades básicas de los menos beneficiados; y a la misma vez otorga a las clases medias un estilo de vida cualitativamente mejor.

El IVSBV posiblemente podría generar nuevas prácticas sociales en la vida cotidiana. Al resaltar las experiencias de escasez de tiempo para personas de todo el mundo y en diferentes estratos de la sociedad, así como al enfocarse en la generación de bienes relacionales, una comprensión del bienestar basada en el tiempo podría cultivar un nuevo *lifestyle* más allá de las peculiaridades espirituales. Para muchos, el deseo de tener más tiempo para los amigos, la familia, los hijos, el ocio, la participación política y la naturaleza han sido una cuestión personal y privada, pero no una reivindicación política. Solo cuando cambiemos de esta perspectiva autorreferencial, habrá llegado el momento de la buena vida y, con ella, un desarrollo sostenible para las próximas generaciones. El bienestar del tiempo podría convertirse en el estilo de vida de estas generaciones venideras. El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (ICPP, por sus

siglas en inglés) está convencido de que es posible que las personas con un nivel socioeconómico alto reduzcan sus emisiones fácilmente y, por lo tanto, se conviertan en marcadores de tendencias para un estilo de vida bajo en carbono. Tendrían que participar entre el 10 y el 30% de la población para que se desarrollen nuevas normas sociales (IPCC 2021).

Por tanto, el IVSBV parece ser el indicador perfecto para medir el progreso de los ODS, no solo en objetivos o sectores individuales, sino en su conjunto (Burchardt y Ickler, 2021). Él puede transformar el tiempo en una “segunda moneda”, reconocida a escala internacional como apta para medir el bienestar.<sup>5</sup>

### **Una nueva estrategia de sustentabilidad: la política del tiempo**

Del IVSBV se deriva un programa concreto: la “política activa del tiempo”. Se trata de una política que busca incidir de manera pública y participativa en las estructuras de tiempo de las personas y que, por supuesto, debe afirmar la concepción de dicha magnitud como construcción social. Es necesario que la política en cuestión no se apoye únicamente en los acompañamientos estructurales, los objetivos institucionales o sus respectivos discursos; debe enfocarse en las prácticas del mundo real y velar por que haya instrumentos dirigidos a un nuevo régimen del tiempo que encuentren eco en el terreno cultural y como práctica cotidiana, que sean adoptados por los individuos y de forma personal, y que se apliquen en la acción. La política del tiempo debe ejecutarse simultáneamente en dos planos entrelazados: por un lado, a través de marcos institucionales (como programas estatales); por el otro, mediante la apertura social de nuevos espacios facilitadores orientados al mundo real, que se centren

<sup>5</sup> El formato como índice también permite comparaciones internacionales como comprueban primeros estudios (Ramírez et al., 2021).

en la autodeterminación respecto al tiempo y en la relación entre el ser humano y la naturaleza. Una política del tiempo con tales características puede crear los valores culturales sin los cuales resulta imposible establecer un nuevo paradigma de desarrollo sustentable, que vaya más allá del crecimiento económico.

Habida cuenta del caso ecuatoriano, que revela que el trabajo informal y la desigualdad social significan una limitación de gran importancia para el bienestar en términos de tiempo, se torna esencial promover condiciones laborales dignas. En América Latina esto implica, sobre todo, reducir el alto nivel de informalidad, que no solo impide el bienestar personal, sino que además es el principal obstáculo para aumentar la productividad y bloquea así cualquier posibilidad de desarrollo económico que apunte más allá de la explotación intensiva de materias primas con altos impactos ambientales. Un objetivo central de la política del tiempo radica entonces en reducir a la mitad la tasa regional de trabajo informal en un plazo de 10 años.

Para lograr esto, es imprescindible revalorizar las actividades de cuidado. Mientras tales prestaciones deban ser proporcionadas por particulares, muchas familias seguirán recurriendo al ámbito privado y al trabajo doméstico barato. La política del tiempo exige ampliar la infraestructura pública (mejorar el cuidado de los niños y de las personas de edad avanzada) y ofrecer un respaldo sociopolítico a las actividades reproductivas (fortalecer el reconocimiento moral y material a las prestaciones de asistencia). Así como el IVSBV señala que el mayor bienestar material muchas veces va acompañado de una menor disponibilidad de tiempo por el aumento de la carga horaria en el trabajo, las personas que viven en América Latina con altos ingresos y protección social deben saber que una reducción de la jornada laboral puede dar lugar a una economía más respetuosa con los recursos y una mayor calidad de vida.

Más allá de estas dos medidas, el IVSBV identifica numerosas áreas de aplicación de una política activa del tiempo. Aunque no es posible explicarlas aquí en detalle, cabe decir que se apunta, por ejemplo, a fomentar relaciones sociales (con políticas en materia de

género, familia y juventud), promover una formación de alta calidad (con políticas educativas y culturales) y fortalecer el involucramiento en la vida pública mediante diversas formas de participación.

Parece bastante lógico que esta nueva concepción del bienestar no tenga aún un impacto amplio. En definitiva, los regímenes tradicionales vinculados al tiempo se apoyan en estructuras extremadamente complejas, cuyos cambios conmocionan a poderosas instituciones. Sin embargo, cada vez más gente comprende que ya no se trata de luchar para mejorar su vida y la de sus seres queridos, sino de asegurar ante todo la supervivencia de la humanidad (y, con ella, el futuro de los propios hijos). Las cuestiones ambientales han dejado de ser la expresión de una buena voluntad, hoy en día requieren respuestas reales y viables. El IVSBV llega entonces en el “tiempo preciso”. Orienta más el desarrollo hacia objetivos no materiales (por ende, con un mayor respeto hacia los recursos naturales) sin entrar en contradicción con las necesidades económicas para el bienestar. Porque su modelo no socava el derecho de los desposeídos de este mundo a obtener mejores condiciones materiales, sino que ofrece a los pudientes la oportunidad de aumentar la propia calidad de vida sin que su excesivo consumo de recursos impida alcanzar mejoras a otras personas (y, en última instancia, a ellos mismos); en lugar de adoptar una posición moralizante, promete un incremento del bienestar para todos, lo que facilita su inserción y aplicación en el plano de la política y del mundo real. Para la mayoría de nosotros, la idea de destinar más tiempo a la familia, los hijos, los amigos, el ocio, la participación pública y la naturaleza ha sido hasta hoy algo de carácter muy personal, pero que no resulta inherente a las reivindicaciones políticas.

Solo cuando cambiemos hacia esta perspectiva particular, habrá llegado el momento de la buena vida, y con ella, un desarrollo sostenible para las generaciones venideras. Entonces, tomémonos todos el tiempo necesario para pensar más sobre el tiempo.

## **Bibliografía**

Bruni, Luigino (2008). *Reciprocity, Altruism and the Civil Society. In Praise of Heterogeneity*. New York: Routledge

Burchardt, Hans-Jürgen y Ickler, Jan (2021): Time to live well: wellbeing and time affluence for sustainable development. *Third World Quarterly*. Londres: Routledge. 2939-2955

CEPAL (2014) *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago de Chile: CEPAL

Clark, Andrew E. (2018) Four Decades of the Economics of Happiness – Where Next?. *Review of Income and Wealth*, 64(2), 1–25. <https://doi.org/10.1111/roiw.12369>].

Easterlin, Richard (1974). Does Economic Growth improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. En: Paul A. David y Melvin W. Reder, (ed.): *Nation and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramowitz*. Nueva York: Academic Press.

Elias, Norbert (2010). *Sobre el tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.

Lorenzo Fioramonti (2013). *Gross domestic problem. The politics behind the world's most powerful number*. Londres/Nueva York: Zoteró.

Nussbaum, Martha C. (2000): *Woman and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramírez, René (2019). Los “bienes relacionales” en la socioecología política de la vida buena. *Revista Crisol*, (9), 1-20.

Ramírez, René (2012). *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo*. Barcelona: El Viejo Topo,

Ramírez, Rene, Schobin, Janosch y Burchardt, Hans-Jürgen (2021). El buen y mal vivir del bienestar/desarrollo en Alemania y Ecuador. Reflexiones a partir del análisis del tiempo. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 122, <https://journals.openedition.org/rccs/10542>].

Sen, Amartya (1984). *Resources, Values and Development*. Oxford: Harvard University Press.

Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya y Fitoussi, Jean-Paul (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. [<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>]

United Nations (2004) *Guide to Producing Statistics on Time Use: Measuring Paid and Unpaid Work*. New York: UN.



## Sobre autores y autoras

**Álvaro Álvarez** es doctor en Geografía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Ciencias Sociales y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad de Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Ejerce como investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), radicado en el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales del CONICET y de la UNCPBA. Es miembro del Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA, y profesor adjunto de la Carrera de Geografía (FCH-UNCPBA) desempeñándose en las cátedras de Geografía Económica y Geografía de América Latina.

**Alberto Alonso-Fradejas** es profesor asistente de Sociología Rural en la Universidad de Wageningen en los Países Bajos. Es parte del equipo editorial del *Journal of Peasant Studies* (JPS) e investigador asociado al Transnational Institute (TNI) en Ámsterdam y al Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de Guatemala (IDEAR). Su investigación aborda las cuestiones del trabajo, la reproducción social y el acceso y control sobre la tierra y otros bienes naturales en la acción climática, así como las dinámicas políticas que las determinan.



**Nelson Arellano Escudero** es doctor en Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña. Es investigador académico del Instituto de Humanidades de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Fue investigador responsable del proyecto Fondecyt-Chile “Las fronteras solares de Chile: Desierto, Antártica, Polinesia y Espacio. Una historia de gobernanza y valores sociales de tecnologías solares en zonas extremas (1976-2011)”. Sus líneas de investigación se encuentran en los campos de la Sustentabilidad, la Historia de la Tecnología y los conflictos tecnoambientales.

**Hans-Jürgen Burchardt** es director del Centro de Estudios Avanzados Latinoamericanos (CALAS) Maria Sibylla Merian, director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) en Kassel y catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad de Kassel, Alemania. Ha publicado extensamente sobre las relaciones Norte-Sur, los regímenes de materias primas, políticas ecológicas, laborales y sociales desde una perspectiva internacional, sobre las teorías del desarrollo, extractivismo y las políticas de desarrollo, centrándose especialmente en América Latina y el Caribe.

**Lucas G. Christel** es doctor en Ciencia Política y magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Actualmente es investigador asistente en CONICET, director de la Sede Regional Cono Sur y Brasil de Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS), director de la Licenciatura en Ciencia Política en UNSAM y profesor adjunto de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM). En su investigación actual, analiza las controversias socio-técnicas en torno a los riesgos de las industrias extractivas y explora cómo mejorar las prácticas institucionales y democráticas para resolver esas controversias. Está interesado en dinámicas de acción colectiva, políticas ambientales y temas de cambio climático, transición energética y biodiversidad.

**Gabriela Delamata** es licenciada en Ciencia Política y Abogada por la UBA y doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Actualmente se desempeña como investigadora independiente del CONICET, profesora titular de la Escuela de Política y Gobierno y vicedirectora del Instituto de Investigaciones Políticas (IIP), Unidad Ejecutora de dependencia compartida CONICET-UNSAM. Es especialista en el análisis de los procesos de democratización de la ciudadanía, su relación con el conflicto social y los usos del derecho.

**Kristina Dietz** es profesora en relaciones internacionales con enfoque en América Latina en la Universidad de Kassel. Sus investigaciones se centran en la transformación socio-ecológica transnacional, las políticas globales ambientales, la crisis del clima, transición energética, extractivismo y conflictos por la tierra y recursos naturales. Sus áreas de investigación son economía política, ecología política, estudios agrarios críticos, movimientos sociales, democracia y participación.

**Rafael Domínguez Martín** es catedrático de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria y profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Es profesor invitado en varias universidades europeas y latinoamericanas y colabora como consultor académico internacional con la CEPAL.

**Arturo Ezquerro-Cañete** es doctor en Estudios del Desarrollo por Saint Mary's University, Canadá, y la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Fue Research Fellow con el Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS) en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es coordinador de la Red Marítima-Guatemala Rompiendo el Silencio (BTS/RES) y docente en el Departamento de Estudios del Desarrollo en Saint Mary's University.

**Cecilia Gárgano** es doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ejerce como investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), radicada en el Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas (LICH) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y como profesora adjunta de la Escuela de Humanidades de la UNSAM. Dentro del LICH coordina el Programa de Investigación Conflictos socioambientales, conocimientos y políticas en el mapa extractivista argentino. Su línea de investigación se enfoca en analizar las implicancias socioambientales de la matriz agraria argentina y en la economía política del conocimiento.

**Silvia Grinberg** es directora del Doctorado en Ciencias Humanas y del Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas (LICH), de doble dependencia CONICET/Escuela de Humanidades, donde también se desempeña como investigadora principal (CONICET) y como docente de grado y posgrado. Asimismo, actualmente es subsecretaria de Investigación-UNSAM y co-investigadora del Observatorio ambiental Carcova (UNSAM). Es especialista y profesora en sociología de la educación. Sus intereses de investigación abarcan en extrema pobreza urbana, estudios ambientales, inclusión social y desigualdades educativas. Se enfoca en las cartografías urbanas de la desigualdad sociambiental y educativa. Tiene experiencia en métodos creativos de investigación basados en la comunidad, a través de prácticas artísticas, etnográficas, digitales y audiovisuales.

**Ricardo A. Gutiérrez** es licenciado en Ciencia Política, magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y PhD in Political Science por la Johns Hopkins University. Se desempeña como profesor titular de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM y como investigador principal del CONICET. Actualmente, es el decano de la EPyG (2019-2023). Ha publicado en medios argentinos e internacionales sobre cuestiones ambientales en Argentina y Brasil. Actualmente desarrolla investigaciones sobre

problemas y políticas ambientales. Entre otros temas, estudia la gestión de residuos en distintos municipios argentinos, la política de protección de bosques nativos, movilización ambiental en América Latina y cuestiones de Cambio Climático.

**Juan Pablo Jiménez** es economista por la Universidad de Buenos Aires, máster en Políticas Públicas de la Universidad de Columbia (EEUU) y máster en Economía del Instituto Di Tella (Argentina). Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL) y profesor de Finanzas Públicas de la FLACSO. Fue director de la Oficina de la CEPAL en Uruguay y coordinador del área fiscal de la División de Desarrollo Económico (CEPAL). Sus líneas de trabajo abordan temas de desarrollo económico, economía pública, política fiscal, tributación, políticas sociales, desigualdad, cambio climático y federalismo fiscal.

**Jochen Kemner** es doctor en Historia por la universidad de Bielefeld, Alemania, donde además trabajó como investigador principal en diferentes proyectos colaborativos de investigación como la Red de Competencias sobre América Latina. Actualmente es gerente general del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS) en Guadalajara, México y asistente científico en la Universidad de Kassel. Ha sido profesor visitante en la Universidad de La Habana (Cuba) y la Universidad de Guadalajara (México). Entre sus líneas de investigación se encuentran la Historia de América Latina y de las relaciones interamericanas, esclavitud y relaciones socio raciales en el Gran Caribe y políticas de memoria.

**Luciano Martín Mantiñán** es doctor en Antropología Social y licenciado en Antropología Social y Cultural por el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Miembro del Laboratorio de Investigaciones en Ciencias Humanas. Escuela de Humanidades, (UNSAM)). Miembro internacional del Grupo de Investigación en Arquitectura y Ciudad, de la Escuela

Profesional de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional del Altiplano, Perú (UNAP). Miembro del Comité Científico Internacional de Revista TAYPI (UNAP). Sus principales líneas de investigación se centran en problemáticas socio-ambientales en medios urbanos y rurales; experiencias de vida y producción comunitaria de alimentos en el Antropoceno.

**Ben M. McKay** es profesor asociado de Desarrollo y Sostenibilidad en la Universidad de Calgary en Canadá. Su investigación se centra en la economía y la ecología política de las transformaciones agrarias en América Latina, incluyendo el extractivismo agrario y alternativas como la soberanía alimentaria.

**Mariano Novas** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente se desempeña como docente en la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM), integrante del Área de Ambiente y Política y como coordinador de la Diplomatura en Transición Energética (UNSAM-EcoHouse). Posee una beca del CONICET para realizar su doctorado sobre políticas públicas relacionadas con los recursos naturales y la protección del ambiente en las provincias argentinas. Sus principales líneas de investigación son los conflictos socioambientales que surgen en América Latina en torno al desarrollo del *fracking* y la actividad minera.

**Agustín Piaz** es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Sociología de la Cultura y el Análisis Cultural y licenciado en Comunicación Audiovisual por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es investigador asistente (CONICET), con sede de trabajo en el LICH UNSAM-CONICET, y docente en la Escuela de Humanidades (UNSAM) y en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA). Entre sus líneas de trabajo se destacan estudios sobre controversias y procesos discusión de la Ciencia y la Tecnología que se dirimen en la esfera pública,

especialmente aquellos que versan sobre la producción de energía, alimentos y la cuestión ambiental.

**Rebeca Ramos Padrón** es investigadora postdoctoral dentro del Proyecto CALAS-Laboratorio Confrontando las desigualdades en América Latina: Perspectivas sobre riqueza y poder. Su investigación actual se centra en el estudio de las desigualdades sociales en la región latinoamericana, desde la investigación sobre las élites y en un grupo seleccionado de países rentistas latinoamericanos. El proyecto tiene como objetivo develar el entramado relacional y de figuraciones de estas élites en un contexto definido por el modelo de desarrollo de la renta. En términos más generales, sus trabajos se centran en las desigualdades sociales; políticas y programas sociales, servicios sociales; teoría y modelos de desarrollo; sustentabilidad; renta y riqueza.

**Hannes Warnecke-Berger** es investigador senior en la Universidad de Kassel y coordinador del proyecto Extractivism.de. Entre otros temas, ha trabajado en proyectos de investigación vinculados a migración y remesas, así como sobre violencia y desarrollo, la cuestión de la renta y procesos de extractivismos vinculados a la explotación de recursos naturales.



¿Nos espera el colapso ambiental o podemos evitarlo? ¿Cuáles son los límites planetarios a las formas de producción que hoy son dominantes? ¿Qué alternativas tenemos y cómo es posible impulsarlas? La crisis socioambiental se despliega a lo largo del mundo con una urgencia inusitada. Sin embargo, su transversalidad no es total. Dentro de las geografías desiguales, el Sur Global continúa ocupando un lugar destacado en la depredación de los bienes comunes naturales. Este libro se pregunta para qué y para quiénes se enfocan los modelos “desarrollo” y “sustentabilidad” a partir de la indagación de matrices productivas y efectos socioambientales asociados, actores y entramados institucionales involucrados, dinámicas socio-económicas y experiencias alternativas. Sus capítulos buscan aportar herramientas para comprender el alcance de la cartografía extractivista, así como de sus alternativas. La exploración de estudios de caso, así como de miradas más panorámicas, abre diversos interrogantes sobre aristas diferentes y a la vez complementarias. A partir de un enfoque multidisciplinar, los trabajos realizan contribuciones que abordan tanto herramientas teóricas y metodológicas para el estudio de estas dinámicas productivas, como escenarios concretos en los que emerge la crisis socioecológica y alternativas posibles para su transformación. Esta compilación, propone un abordaje colectivo de la problemática socioambiental con la esperanza de contribuir a la construcción de mundos menos desiguales y más habitables.

