

Rafael Domínguez Martín*

LOS DILEMAS DEL EXTRACTIVISMO PARA LA TRANSICIÓN AL DESARROLLO

El objetivo del artículo es discutir los viejos y nuevos dilemas del extractivismo para la transición al desarrollo (dentro de la transición energética y hacia la electromovilidad) de aquellos países ricos en recursos naturales y/o dependientes de productos básicos que siguen bloqueados en la trampa de ingreso medio. Para ello, se revisan las principales teorías heterodoxas del desarrollo desde una perspectiva de economía política neodesarrollista. La conclusión es que las dificultades para realizar esa «transición dentro de la transición», aunque no resultan insalvables, serán mucho mayores en un futuro próximo de lo que fueron en el pasado.

Extractivism's dilemmas for the transition to development

The aim of the article is to discuss the old and new dilemmas of extractivism for the transition to development (within the energy transition and towards electromobility) of those resource-rich and/or commodity-dependent countries that remain locked in the middle-income trap. To this end, the main heterodox development theories are reviewed from a neo-developmental political economy perspective. The conclusion is that the difficulties of making this «transition within the transition», while not insurmountable, will be much greater in the near future than they were in the past.

Palabras clave: *extractivismo verde, cambio estructural, nacionalismo de los recursos, Estado desarrollista, neodesarrollismo, transición energética.*

Keywords: *green extractivism, structural change, resource nationalism, developmental state, neo-developmentalism, energy transition.*

JEL: O20, O25, Q32, Q34.

* Departamento de Economía, Universidad de Cantabria.

Contacto: domingur@unican.es

Versión de octubre de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.934.7736>

1. Introducción

El objetivo del artículo es discutir los viejos y nuevos dilemas del extractivismo para la transición al desarrollo de aquellos países ricos en recursos naturales y/o dependientes de productos básicos que siguen bloqueados en la trampa del ingreso medio, con el desafío de una transición energética y hacia la electromovilidad controlada desde los países desarrollados, que podría reproducir las lógicas centro-periferia, merced a la aplicación de políticas arancelarias progresivas que incentivan la exportación de minerales sin procesar¹.

Aunque el ensayo tiene pretensiones generalizadoras para todo ese conjunto de países que están en «la transición dentro de la transición», se toma como foco principal las economías de América Latina. La hipótesis de trabajo es que sí se pueden usar las rentas extractivas para dejar atrás la especialización primaria, diversificar la estructura productiva y sofisticar la cesta exportadora, partiendo del establecimiento de ciertas reformas institucionales opuestas a las que recomienda el enfoque del desarrollo derivado de la economía neoinstitucional.

El marco teórico se fundamenta en la integración de varias corrientes heterodoxas para reivindicar, a contracorriente del sesgo neoliberal de la tesis de la maldición de los recursos, el nacionalismo de los recursos con fuerte protagonismo del Estado desarrollista, emprendedor y ambiental. En coherencia, se considera que la esencia del desarrollo es el cambio estructural productivo (para el aumento de la productividad del trabajo compatible con la protección ambiental) y distributivo (para la reducción de la desigualdad que impacta positivamente en el aumento de la productividad), como

requisito del crecimiento económico sostenido, sin perder de vista que la transición al desarrollo es también un proceso de cambio institucional sujeto a conflictos sociales de orden interno y de geopolítica internacional. Por tanto, el trabajo cuestiona el consenso posdesarrollista de los otros desarrollos alternativos y las alternativas al desarrollo (en torno a las que se agrupan los principales críticos del extractivismo bajo el marco del decrecimiento), que —en su hostilidad al Estado compartida con el neoliberalismo— es inoperante para entender las relaciones de poder en la transición al desarrollo. Este punto es crucial para abordar los desafíos de política pública en sociedades que, desde hace más de seis décadas, aspiran a un trabajo decente para acabar con la informalidad, a tener servicios públicos de calidad y a alcanzar la protección de los derechos económicos y sociales de las personas (y cada vez más los derechos de la naturaleza), mientras las grandes mayorías postergadas esperan del Estado —con el refuerzo de la cooperación internacional— la reducción de las desigualdades verticales y horizontales y la eliminación de los privilegios extremos que bloquean la movilidad social.

El artículo se estructura como sigue. En el apartado 2 se operacionalizan y actualizan los principales conceptos. En el apartado 3 se analizan las propuestas teóricas que defienden la posibilidad de salir del extractivismo a partir del uso de rentas de los recursos naturales. En el apartado 4 se discute la cuestión de los actores y constelaciones de intereses para superar los bloqueos del extractivismo en los países de ingreso medio, implementando una estrategia de cambio estructural incluyente, sostenible y resiliente con protagonismo del Estado desarrollista de nuevo tipo. El artículo se cierra con las principales conclusiones.

2. Operacionalización y actualización conceptual

La transición verde constituye un cambio de paradigma tecnológico sin precedentes en la historia. Es la primera vez que una transformación de esas

¹ Los países incluidos en el análisis se agrupan en *i*) exportadores de hidrocarburos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam o Venezuela), que, aunque cuentan con importantes reservas de minerales críticos, podrían verse afectados por la caída de la demanda de energía fósil a partir de 2030; y *ii*) exportadores de minerales (Chile, Cuba, Jamaica o Perú) y de productos básicos (Argentina, Brasil o Paraguay), la mayor parte de los cuales también tienen buenas dotaciones de diversos minerales críticos necesarios para la transición energética y, por tanto, podrían verse más beneficiados (Fosu y Gafa, 2023).

características es programada internacionalmente para llevarse a cabo en apenas una generación a nivel global (Tagliapietra *et al.*, 2023). También es la primera vez que el liderazgo del proceso corresponde a una economía todavía en desarrollo, China (Thurbon *et al.*, 2023)². Y, finalmente, el Estado va a ser el actor central para pilotar la transición (Dixon-Declève *et al.*, 2022). En este contexto, los países que han optado por el extractivismo como estrategia de desarrollo temporal se enfrentan al nuevo dilema de cómo realizar el cambio estructural sin reproducir esas lógicas con el extractivismo verde de las materias primas críticas. Ello recomienda actualizar los conceptos de extractivismo y de transición al desarrollo para su posterior operacionalización en aquellos países ricos en recursos naturales no renovables y/o dependientes de los productos básicos que siguen bloqueados en la trampa del ingreso medio.

El extractivismo es un término acuñado por el pensamiento crítico latinoamericano para significar simultáneamente un modo de apropiación de los recursos naturales, una estrategia de desarrollo dependiente y un estilo insostenible de desarrollo, al que recientemente se le está buscando otorgar el estatus de categoría global para el análisis de la acumulación por desposesión (Chagnon *et al.*, 2022). Además, con el previsible desplazamiento de la demanda internacional desde los recursos fósiles a los minerales críticos para cumplir con el objetivo acordado internacionalmente de limitar el calentamiento global³, el extractivismo se ha convertido en «la cara oscura de la sostenibilidad» (Warnecke-Berger *et al.*, 2022) de una nueva fase de «acumulación por

descarbonización» (Fornillo, 2023, p. 39) o «por desfosilización» (Bringel y Svampa, 2023, p. 56) del capitalismo global.

Esto remite al concepto de extractivismo verde basado en las materias primas críticas, mediante el cual se busca compatibilizar la extracción y valorización de estos recursos minerales con el desarrollo sostenible y la descarbonización (Voskoboynik y Andreucci, 2022). Algunos autores consideran que el extractivismo verde y las exportaciones de hidrógeno verde reproducirán la lógica colonial del neoextractivismo (el extractivismo fósil de los hidrocarburos practicado por gobiernos progresistas latinoamericanos), con su volatilidad cíclica de precios, sus nuevas fronteras extractivas para la modernización ecológica y sus zonas de sacrificio del capitalismo racializado en los territorios de pueblos indígenas/ancestrales, su dependencia tecnológica y financiera de la inversión extranjera directa y, en definitiva, su mal desarrollo (Dietz, 2023; Fornillo, 2023; Bringel y Svampa, 2023; Félix y Melón, 2023; Bringel *et al.*, 2023), canalizado por «un ajuste socioecológico» de «descarbonización por desposesión» que busca salvar las instituciones capitalistas, no el planeta (Andreucci *et al.*, 2023, p. 2)⁴. Para otros, en cambio, el extractivismo verde es una ventana de oportunidad (la del nuevo auge de las materias primas críticas) que hay que aprovechar para hacer el cambio estructural incluyente, sostenible y resiliente que permita escapar de la trampa del ingreso medio a los países ricos en recursos naturales del Sur Global (Elsenhans, 2022; Palma y Pincus, 2022; Moreno-Brid *et al.*, 2022; Burchardt, 2023; CEPAL, 2023a).

La «transición dentro de la transición» precisa recuperar el carácter conflictivo y de cambio institucional del

² En la capacidad de generación eléctrica por medio de energías renovables, China, con 1.160.796 megavatios, acumuló en 2022 el 33 % del total mundial, frente a los 569.689 megavatios de la UE (17 %) y los 353.676 (10 %) de EE UU; y, aunque la UE lidera la proporción de energía eléctrica que aportan las renovables (80,9 %), China con el 45,3 % superó ampliamente el 29,5 % de EE UU (IRENA, 2023). Por otro lado, en 2021, China produjo el 54 % de los coches eléctricos a nivel mundial, Europa (los 27 de la UE, Reino Unido, Turquía, y otros 14 de la región) el 27 %, y los países del T-MEC el 10 % (IEA, 2023, p. 452).

³ El objetivo del Acuerdo de París se puede poner en duda a partir de las políticas realmente aplicadas (Gosh *et al.*, 2022; Thielges, 2023), los datos de consumo reciente y sus proyecciones futuras (Olier, 2023) o los resultados de la última COP28 (Polychroniou, 2023).

⁴ La última variación de este argumento es que el neodesarrollismo consolida el poder económico y político de las élites rentistas que han saboteado históricamente todos los intentos por transformar la estructura productiva. Se trataría de «un laberinto sin salida» o, mejor, de un laberinto del que solo se podrá salir por medio del *deus ex machina* del posdesarrollismo, aunque de dicha estrategia se dice únicamente —como es recurrente en este tipo de literatura— que tiene «un largo camino por delante» (Travela, 2023, p. 5).

desarrollo económico procedente de las tradiciones de economía política marxista e institucionalista (Storm, 2015). 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» (Baran, 1962)⁵. Estos cambios estructurales, que determinan el aumento del producto per cápita o por trabajador, se tienen que producir «no solo en la economía sino también en las instituciones sociales y las creencias» y son considerados «requisitos sin los cuales» el desarrollo «sería imposible» (Kuznets, 1971, p. 348).

Esta visión está recogida en el documento *Ten Thesis of New Developmentalism*, elaborado por un grupo de economistas poskeynesianos y estructuralistas que, en 2010, convergieron en el diseño de una estrategia de desarrollo para los países de ingreso medio. El neodesarrollismo considera que el desarrollo es un proceso de transformación productiva y distributiva impulsado por el cambio tecnológico para incrementar la productividad y el valor añadido per cápita a fin de mejorar los salarios reales y los niveles de vida de la población. Para ello, el Estado desarrollista debe desplegar políticas industriales a partir de una estrategia que active la conexión dinámica entre redistribución y crecimiento, que incluye el empoderamiento del trabajo (salario mínimo), programas de transferencias sociales, e impuestos progresivos, ya que los mayores cuellos de botella del crecimiento se encuentran en el lado de la demanda (The Document, 2011).

Desde el manifiesto de 2010, el concepto de Estado desarrollista se ha actualizado para adaptarse al contexto institucional del *compressed development*, una compresión institucional del espacio de políticas que responde a cambios en la matriz tecnológica y organizativa

basada en la digitalización y las cadenas globales de valor (GVC, por sus siglas en inglés), y también a los desafíos de la transición energética y hacia la electromovilidad, que en ambos casos controlan los países desarrollados y China. Así, Whitaker *et al.* (2020, p. 17) hablan del «Estado desarrollista adaptativo» para responder a la presión temporal de fenómenos como la desindustrialización y financierización prematuras, pero también a la presión social del envejecimiento prematuro o de la lucha contra el cambio climático en países en desarrollo. Por su parte, Kastelli *et al.* (2023) proponen ampliar la noción de Estado desarrollista y emprendedor (*à la* Mazzucato, 2013) al Estado medioambiental a fin de alinear las nuevas políticas industriales con la Agenda 2030 en favor de un desarrollo incluyente, sostenible y resiliente, a modo de bien público, tal y como se avanza desde la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); esta ampliación de los objetivos implica el involucramiento de todos los grupos de interés, ya que ahora el Estado desarrollista necesita superar «multitud de contradicciones y controversias» (Kastelli *et al.*, 2023, p. 3). En la misma línea, Thurbon *et al.* (2023, p. 50) hablan de un «ambientalismo desarrollista» de las élites políticas dirigentes de China (con el concepto de civilización ecológica) y Corea del Sur (con el de crecimiento verde), que buscan unir el objetivo de sostenibilidad —definido por la neutralidad de emisiones de las actividades industriales mediante energías renovables y economía circular—, a los de productividad y competitividad en la carrera por la legitimación interna y por el liderazgo tecnológico en la geopolítica global y regional.

En la transición energética, que también es geopolítica, el nacionalismo de los recursos ha vuelto para quedarse (Ostrowski, 2023). Este concepto se refiere a «los gobiernos que toman medidas para afirmar el control soberano sobre los recursos naturales de su nación, en competencia con las corporaciones multinacionales cuyo capital y tecnología se necesitan para extraer esos minerales» (Rutland, 2022, p. 123). La cualificación del nacionalismo de los recursos como

⁵ «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 *statu quo* arraigado y del que se derivan innumerables beneficios y hábitos de pensamiento del tejido social existente, costumbres prevalecientes e instituciones» (Baran, 1962, p. 110).

desarrollista, formulada inicialmente por Wilson (2015) y fundamentada en los últimos análisis que desmontan la hipótesis de la maldición de los recursos⁶, describe en la actualidad la pretensión del Estado emprendedor y ambiental (los nuevos atributos del Estado desarrollista) de maximizar y centralizar las rentas de los recursos naturales del extractivismo verde, para ganar espacio fiscal y de políticas a favor de un cambio estructural incluyente y sostenible, dentro de una transición energética que debería ser más justa y equilibrada a nivel internacional (Dietz, 2023; Andreucci *et al.*, 2023; Thrasher, 2023; CEPAL, 2023a).

Finalmente, la trampa de ingreso medio describe el bloqueo al desarrollo por la incapacidad de una economía para pasar de la fase de imitación (donde el crecimiento se produce por acumulación de recursos naturales y trabajo poco cualificado), a la fase de innovación (donde se crece por el aumento de la productividad a partir de manufacturas y servicios intensivos en conocimiento), lo que se refleja en la falta de convergencia en productividad e ingresos con la frontera tecnológica (Palma y Pincus, 2022). Frente a la narrativa neoclásica de las desaceleraciones del crecimiento (que solo se pueden sortear con más de lo mismo: liberalización comercial y financiera, respeto de los derechos de propiedad de los inversores y cumplimiento de las reglas de la propiedad intelectual, combinado con un amplio esfuerzo en I+D+i), «la economía política de la trampa del ingreso medio» (Kang y Paus, 2020, p. 652) se centra en varios elementos institucionales de orden interno y externo que el enfoque neoinstitucional del desarrollo deja de lado con su nacionalismo metodológico (al considerar las instituciones internacionales como parámetros fijos) y su monotema de los derechos de propiedad.

En el plano interno, las condiciones de fragmentación social por la elevada informalidad y desigualdad

prevalecientes en los países de ingreso medio entorpecen la creación de las *upgrading coalitions*, aquellas que impulsan, mediante la coordinación público-privada, «la producción de bienes y servicios con mayor valor añadido, los enlaces domésticos y el crecimiento sostenido de la productividad» (Doner y Schneider, 2016, pp. 609, 611; ver también Flechtner y Panther, 2016). En definitiva, la desigualdad, que es producto de la heterogeneidad estructural derivada de la inserción internacional (Martins, 2023; Ocampo y Titelman, 2023), se relaciona negativamente con la eficacia de las políticas públicas para disciplinar al sector privado, en aras de la transformación productiva y la diversificación exportadora (Amsden, 1992; Hu *et al.*, 2023).

En el frente externo, tres factores se combinan desde la década de 1990 para bloquear a los países latinoamericanos seleccionados en la trampa del ingreso medio. El primero es el estrechamiento del espacio de políticas (para las políticas industriales del Estado desarrollista) que tienen los regímenes internacionales de comercio e inversión gobernados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y que operan especialmente en los tratados de libre comercio (TLC) o los acuerdos de comercio preferencial (PTA, por sus siglas en inglés) al dictado de los países desarrollados (Thrasher, 2021; Naseemullah, 2022a; Thurbon *et al.*, 2023). El segundo es la organización jerárquica de las GVC por parte de multinacionales que, en solitario o en oligopolio, frenan el *upgrading* tecnológico de los países de ingreso medio en su avance desde la semiperiferia hacia el centro (Naseemullah, 2022a; Anastasi, 2023) y, de paso, ciegan la vía del «desarrollo dependiente» del pasado, cuando la «triple alianza» entre multinacionales, capital doméstico y Estado permitió el *upgrading* institucional de los países de Asia del Este pero también de las grandes economías de América Latina (Naseemullah, 2022b, p. 2227). Finalmente, el milagro del modelo de desarrollo liderado por el Estado en China (Paus, 2020) —un país que ya actúa como centro (Pérez Caldentey y Vernengo, 2023) a punto de graduarse en desarrollo gracias al disciplinamiento de la inversión extranjera

⁶ Brückner *et al.* (2023) muestran, para el período 1970-2020, que los países con rentas más altas de los recursos naturales tienen niveles de PIB per cápita significativamente más altos, con independencia de la calidad de sus instituciones; además, la propiedad estatal de los recursos naturales tiene un efecto positivo y significativo sobre el PIB per cápita de los países.

directa por medio de las *joint ventures* con transferencia tecnológica (Anastasi, 2023)—, supone una dura competencia para los países de ingreso medio, ya que, pese al giro neomercantilista de los países desarrollados de los últimos años, China tenía todavía el 16,1 % de la cuota exportadora mundial en 2022 con presencia masiva en productos de bajo, medio y alto contenido tecnológico⁷.

Por último, la trampa del ingreso medio se puede medir en términos relativos (por la distancia con el país-frontera tecnológica) o absolutos (por referencia al número de años para alcanzar un nivel de ingreso per cápita preestablecido) (Alonso y Ocampo, 2020). Hu *et al.* (2023) delimitan la trampa del ingreso medio a partir del criterio relativo (un intervalo de ingreso per cápita entre el 5 % y el 45 % respecto del de EE UU) y absoluto (50 años dentro de la categoría), con 54 de 61 países bloqueados desde 1960⁸. Si se utiliza la clasificación del Banco Mundial de países por ingreso basada en el método Atlas, la prevalencia de la trampa del ingreso medio se puede evaluar teniendo en cuenta que de los 103 países que en 1992 estaban dentro de la categoría de ingreso medio, 71 (el 69 %) seguían dentro del grupo en 2022-23, 30 años después, una cifra que está en torno al rango de los 28 años calculado para la media de los países que habiéndose incorporado al grupo de ingreso medio-bajo después de 1950 se graduaron en desarrollo (Felipe *et al.*, 2014, p. 14)⁹.

Las economías en desarrollo donde el extractivismo se ha convertido en la principal estrategia de desarrollo

temporal y que se enfrentan a «la transición dentro de la transición» se pueden incluir en dos grupos solapados entre sí. El primero es el de los países en desarrollo cuyos recursos naturales no renovables comprenden al menos el 20 % del total de sus exportaciones o que generan rentas equivalentes al menos del 20 % de los ingresos públicos (Battaile y Mishra, 2015), como es el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Jamaica, Perú, Surinam y Venezuela. El segundo grupo está formado por los países en desarrollo dependientes de productos básicos, aquellos en que el valor de las exportaciones de productos primarios excede el 60 % del valor total de las exportaciones de mercancías, que incluye, además de los anteriores, a Argentina, Brasil y Cuba para América Latina y el Caribe (UNCTAD, 2023).

3. Viejos y nuevos dilemas del extractivismo

La trampa del ingreso medio está significativamente asociada con la dependencia de los productos básicos (Bianchi *et al.*, 2020)¹⁰, aunque también puede afectar a los países que se dedican al ensamblaje de productos manufacturados a partir de mano de obra barata (Palma y Pincus, 2022; Ocampo y Titelman, 2023). De las 105 economías que la UNCTAD (2023, pp. 40-43) recoge en sus estadísticas como de ingreso medio, 69 (el 66 %) pertenecen al grupo de países ricos en recursos naturales y 59 (el 56 %) al de países dependientes de productos básicos. Pues bien, de la primera agrupación, 50 países (el 72 %) se han mantenido en el grupo de ingreso medio entre 1992 y 2022-23; de la segunda agrupación, 46 (el 78 %)¹¹. Sin embargo, ni el extractivismo ni la trampa del ingreso medio son un destino ineludible, como demuestran los ocho países

⁷ Ver ITC, Trade Map. <https://www.trademap.org/Index.aspx>

⁸ Los siete que lograron graduarse en desarrollo fueron tres de los cuatro Tigres Asiáticos, y cuatro países que se incorporaron a la Unión Europea.

⁹ Los datos de 1992 excluyen las provincias francesas de ultramar y otros pequeños territorios (World Bank, 1994, pp. 251-252). Los datos de 2022-23 incluyen a Venezuela (que está sin clasificar) suponiendo que sigue en el grupo de ingreso medio, del cual se descolgó Corea del Norte para descender hacia el ingreso bajo. De los otros 31 países que se graduaron en desarrollo, 13 corresponden a la UE, cuatro tienen un estatus de asociados a EE UU, seis son pequeñas islas o territorios dedicados a servicios turísticos o financieros y ocho son países ricos en recursos naturales. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

¹⁰ Esta asociación opera a través de variables intermedias como la falta de estabilidad institucional para el caso latinoamericano (Alonso, 2020).

¹¹ Adicionalmente, de las 35 economías donde una sola línea de productos básicos supera el 60 % de las exportaciones de mercancías, 21 son países de ingreso medio (el resto son 10 países de ingreso bajo y cuatro de ingreso alto); y de los 21, 15 forman parte del grupo que lleva más de 30 años en la categoría de ingreso medio (UNCTAD, 2023, pp. 33-34).

ricos en recursos naturales que lograron graduarse en desarrollo en las últimas tres décadas¹².

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, se fundamenta en los dos dilemas seminales de la economía del desarrollo: el dilema institucional de los actores y sus intereses (Baran, 1952) y el dilema de las estrategias y las políticas de desarrollo (Singer, 1950). Baran (1952) analizó el atraso como un cóctel de baja productividad, estructuras monopólicas de mercado, y desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza en «sociedades basadas en el privilegio» (Baran, 1952, p. 69), donde la única oportunidad de inversión es «la expansión de las materias primas exportables» (p. 74). Pero, como su extracción o producción económica demanda una escala que excedía las capacidades del empresariado autóctono, se requiere inversión extranjera directa, con el resultado de que el excedente es transferido en su mayor parte hacia los países industriales. En suma, el dilema remite a la imposibilidad de desplegar un «programa desarrollista» de industrialización dirigida por el Estado, debido a la «esencial incompatibilidad [...] con las instituciones políticas y sociales prevalecientes en la mayoría de los países subdesarrollados», donde los «intereses creados» de las élites rentistas acaban saboteando las reformas necesarias (especialmente la reforma agraria y la reforma fiscal) para llevarlo a buen término (Baran, 1952, pp. 80-81). Solo un «esfuerzo colectivo» sustentado en «la planificación económica y el colectivismo social» de la vía china al socialismo (Baran, 1952, p. 84) podría sacar a los países atrasados de su situación de «bloqueo» (p. 69).

Por su parte, Singer (1950) planteó 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 básicos, en un contexto de deterioro de los términos de intercambio. Durante la fase del auge de los precios de las materias primas los países exportadores, que 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»; en la fase de caída de los precios, por el contrario, «se agudiza de repente el deseo de la industrialización» pero «los medios para llevarla a efecto se reducen bruscamente» (Singer, 1950, p. 482). El mensaje de Singer, a diferencia del de Baran, es reformista: una reorientación de la inversión extranjera directa y del comercio exterior «para producir cambios graduales en la estructura de las ventajas comparativas y de las dotaciones comparativas» de los países en desarrollo, apoyado por ayuda multilateral al desarrollo (Singer, 1950, p. 484).

Basándose en estos fundamentos y a partir de las enseñanzas de los países del Este de Asia —donde la conexión entre la reducción de la desigualdad y el desarrollo fue clave para explicar el cambio estructural, a partir de las capacidades de una burocracia con arraigo autónomo que pudo operar sobre una estructura social propicia para el diálogo público-privado liderado por el Estado desarrollista (Kay, 2023)—, Elsenhans, en la estela de Baran y Singer, defiende la posibilidad de que las economías en desarrollo ricas en recursos naturales puedan usar las rentas extractivas (que constituyen la forma predominante del excedente en tales países) para dejar atrás el extractivismo y sus «tentaciones rentistas» (Warnecke-Berger, 2021, p. 163). Para ello, es preciso que exista dentro de esas sociedades rentistas una clase dirigente centralizada que, por medio de las políticas industriales de un Estado desarrollista maximizador, centralizador y distribuidor de las rentas, debe poner en marcha una estrategia para cambiar las

¹² Antigua y Barbuda, Arabia Saudí, Baréin, Chile, Guyana, Omán, Trinidad y Tobago y Uruguay, de los cuales los siete últimos son a la vez países dependientes de productos básicos.

ventajas comparativas y lograr la diversificación productiva «contra la lógica del mercado» (Elsenhans, 2022, p. 115). Dicha estrategia pasa por cuatro acciones fundamentadas a partir de la teoría del Estado desarrollista: *i)* reformas agrarias para liquidar a las oligarquías rurales descentralizadas y fortalecer una clase media rural; *ii)* empoderamiento del 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 denunciado en su momento por Baran, y redistribuya el ingreso hacia los sectores con mayor propensión marginal al consumo); *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)* devaluación de la moneda nacional (pero sin afectar a la capacidad adquisitiva interna de los salarios, ya que de lo contrario se incurrirá en competitividad espuria), que 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 (Warnecke-Berger, 2021; Elsenhans, 2022).

Esta propuesta —de difícil pero no imposible encaje con el régimen internacional actual de comercio e inversiones en el punto *iii)*— tiene mucho en común con la que ha avanzado Palma a partir de la industrialización basada en recursos naturales¹³, la cual «requiere un Estado que coordine la inversión y que “discipline”

¹³ Con «la promoción de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en la parte extractiva de los recursos naturales (como el procesamiento de las exportaciones primarias de la agricultura y la minería); el desarrollo de su propia versión de un “Green New Deal” [...] basado en la inversión en sistemas y tecnologías de energía limpia y renovable, la reingeniería de sus actividades mineras a fin de hacerlas más sostenibles desde un punto de vista ambiental y transformar la agricultura hacia formas más orgánicas, y la difusión del nuevo paradigma tecnológico en toda la economía, en especial la digitalización productiva (particularmente en el amplio sector de servicios)» (Palma y Pincus, 2022, p. 624).

al empresariado a usar sus rentas en formas productivas y en el país» (Palma, 2022, p. 950)¹⁴. Y también es concomitante con la actualización del neoestructuralismo durante el mandato de Alicia Bárcena al frente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2008-2022). En particular, la noción de «cambio estructural progresivo» para lograr simultáneamente «las eficiencias schumpeteriana, keynesiana y ambiental» en orden a llenar no solo el viejo casillero vacío del crecimiento económico y la equidad, sino el nuevo casillero en el que se necesita unir crecimiento y sostenibilidad ambiental (Bárcena, 2022, p. 982); un cambio estructural, que, a diferencia del «que sostuvo la convergencia en el pasado» (durante el período de desarrollo liderado por el Estado), ahora «debe conducir a la transformación de la matriz energética en favor de patrones de producción y consumo con menor huella ambiental» (Bárcena y Cimoli, 2022, p. 34). En esa misma línea, Ocampo y Titelman (2023, p. 571) apuestan por «una política fuerte para reindustrializar» a los países de América Latina a partir no solo de la manufactura, sino de los servicios a la industria y «el desarrollo de las cadenas de valor asociadas a la explotación de los abundantes recursos naturales de la región»; en este nuevo «consenso de la industrialización» es necesario tener en cuenta los objetivos de calentamiento global que precisan cambios en la matriz energética, las tecnologías del sector agrícola y los usos del suelo (Ocampo y Titelman, 2023, p. 574).

Por su parte, desde la División de Recursos Naturales de la CEPAL se ha perfilado una propuesta de «neoeestructuralismo ecológico» (Sánchez *et al.*, 2023). Los autores reconocen que el aporte de los recursos naturales al desarrollo de América Latina no ha logrado cerrar la triple brecha externa (la restricción exterior derivada

¹⁴ «La inversión pública y la privada también tendrán que aumentar considerablemente a fin de facilitar la transición de los combustibles fósiles a las energías renovables, con el objetivo de construir la infraestructura necesaria para las nuevas industrias, orientar la agricultura hacia lo orgánico y proteger a las regiones y las comunidades vulnerables de los efectos del cambio climático» (Palma y Pincus, 2022, p. 674).

del patrón de especialización centro-periferia), social (pobreza y desigualdad) y ambiental (contaminación, pérdida de biodiversidad y huella ecológica). El neoestructuralismo ecológico considera que, más allá de las externalidades ambientales, el uso de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos debe tener en cuenta la existencia de límites biofísicos a la actividad económica. También alerta del intercambio ecológico desigual entre América Latina y los países desarrollados y emergentes, e incorpora la justicia distributiva intra e intergeneracional a las preocupaciones distributivas presentes en el estructuralismo cepalino. En suma, se propone, no sin cierto voluntarismo, un cambio estructural con sostenibilidad —una variante de la modernización ecológica— donde las políticas industriales deben romper con las inercias del crecimiento contaminante, intensivo en materiales y energía y de elevada huella ecológica, mediante un cambio de la matriz energética, electromovilidad, bioeconomía inclusiva, industria digital, industria de la salud y economía del cuidado.

Este nuevo estilo de desarrollo debe considerar los recursos naturales de modo integral, lo que supone:

- i)* atender a su ciclo de vida y relación con el territorio a fin de minimizar los pasivos ambientales y los costos para las comunidades afectadas por la explotación de dichos recursos, así como las futuras generaciones;
- ii)* aumentar el valor añadido de los recursos naturales no solo por el lado de la transformación (estrategia de diversificación exportadora), sino también por el de la distribución y logística, con la idea de aprovechar los nichos de mercado con mayores estándares sociales y ambientales (estrategia de desarrollo productivo); y
- iii)* asegurar una mayor sensibilidad ambiental y exigencia de transparencia en la información de las GVC.

El neoestructuralismo ecológico pone énfasis en la justicia distributiva mediante una gobernanza participativa de los recursos naturales que incorpore a todas las partes interesadas. También propone el reparto justo del acceso y propiedad de los recursos naturales y servicios ecosistémicos, de los activos y pasivos ambientales, y de los costos y beneficios de la explotación de los

recursos naturales y su explotación. Y, por último, pero no menos importante, defiende una adecuada captación y uso de las rentas¹⁵.

4. Actores y constelaciones de intereses para el cambio estructural

¿Quiénes serán los actores y constelaciones de intereses capaces de sacar adelante un proyecto de transformación para salir del extractivismo sin renunciar a las rentas extractivas? Se trata de una cuestión que, *mutatis mutandis*, reproduce la que se planteó Cardoso (1980, p. 853) al hilo de las preocupaciones sobre los costes ambientales del desarrollo que dieron lugar a la reflexión teórica sobre los estilos de desarrollo alternativo (el otro desarrollo) hace más de cuarenta años. El otro desarrollo, como «utopía realista», no tenía detrás un sujeto nacional para llevarla a cabo, más allá de las «burocracias internacionales» (Cardoso, 1980, p. 860).

En la actualidad, la transformación que propugna la CEPAL también sigue a la búsqueda del sujeto transformador. Y para delimitar sus contornos puede ser útil volver al «análisis histórico-estructural» que el propio Cardoso perfiló en la década de 1960. Se trata de un enfoque teórico explícitamente reformista, que defiende la posibilidad del «desarrollo capitalista dependiente» basado en una alianza de clases progresiva entre el trabajo, determinadas fracciones del capital y la burocracia del Estado (Cardoso y Faletto, 1969, p. 164). Para ello se analiza la interacción entre estructura (el «modo de conexión entre los componentes

¹⁵ Por el lado de la captación, se busca: *i)* aumentar progresivamente la renta estatal sobre la propiedad de los recursos naturales no renovables; *ii)* evitar el *race to the bottom* en estándares tributarios, sociales y ambientales entre países y territorios de la región; y *iii)* eliminar los espacios para evasión y elusión fiscal (subfacturación de bienes exportados, precios de transferencia, declaración incorrecta de bienes exportados). Por el lado del uso de la renta, el objetivo es financiar las capacidades humanas, productivas y tecnológicas que aseguren un capital perdurable (infraestructuras y sistema nacional de innovación) y un desarrollo sostenible para las actuales y futuras generaciones, con énfasis en áreas clave para la resiliencia (seguridad alimentaria y energética) (Sánchez *et al.*, 2023).

estructurales internos y externos») y agencia («los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que “ponen en marcha” las sociedades en desarrollo») de un modo integrado (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 17-18, 20). La conclusión es que el éxito de la estrategia dependerá de dos variables: el liderazgo («la osadía de quienes se proponen actuar en función de fines históricamente viables») y «la acción colectiva encaminada por voluntades políticas que hagan factible lo que estructuralmente apenas es posible» (Cardoso y Faletto, 1969, p. 169). Por tanto, el desarrollo dependiente —reconocido como la fuente teórica olvidada del neodesarrollismo (Antunes de Oliveira, 2022)— da por sentada la imposibilidad de una acción política revolucionaria.

Este supuesto está actualmente fuera de discusión para la generalidad de los gobiernos progresistas embarcados en «la transición dentro de la transición», con la mirada de reojo en el peligro de la presión desestabilizadora del imperialismo, que ha sido una constante desde la irrupción de la denominada «marea rosa» en América Latina (Ellner, 2023a). En cualquier caso, el análisis de Cardoso (1980) sigue teniendo vigencia: «¿Qué clases o fracciones de clase empujarán transformaciones del tipo que propone la nueva CEPAL?», se interrogaba recientemente Valenzuela (2022, p. 939). Rubio (2023, p. 931-932) defiende que la «clase de avanzada sustituta» del «capital parasitario de índole financiera» surgirá durante la propia transición al desarrollo dentro de la otra transición que acompaña a la energética —la transición hegemónica de EE UU hacia China— en razón del vacío de poder que dicho proceso facilita. Sin embargo, el factor China tiene implicaciones más complejas. En América Latina la desindustrialización fue acompañada por una reducción de la complejidad productiva, que se acentuó durante el pasado auge 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 la posibilidad para la reversión de las políticas neoliberales en

la región que no fue plenamente aprovechada, en parte por la preferencia hacia la relación bilateral, dadas las dificultades de coordinación para afianzar un bloque regional latinoamericano autónomo (Bernal-Meza, 2020).

Con China y Corea del Sur como principales Estados desarrollistas ambientales, Thurbon *et al.* (2023, p. 2018) extienden la cuestión de los actores a todos los países en desarrollo:

¿Cómo podrían los líderes políticos en estos contextos forjar un consenso (o algo que se aproxime a un consenso) alrededor de los objetivos desarrollistas-ambientales entre sus diversos apoyos económicos y sociales? Y ¿cómo podrían los *policymakers* con mentalidad desarrollista-ambiental en estos contextos navegar, manipular o transformar de otra manera los entornos institucionales de modo que fortalezcan la capacidad estatal y les faculten para avanzar los objetivos desarrollistas-ambientales en el largo plazo?

En este marco es necesario actualizar el desarrollo dependiente y el enfoque histórico-estructural no solo por la presencia de nuevos competidores (Storm, 2015), sino porque las políticas neoliberales han modificado la coherencia y las relaciones entre los principales actores colectivos del desarrollo nacional (Estado, sector privado, trabajadores y transnacionales), mientras que la institucionalización de los regímenes internacionales de comercio e inversión ha estrechado el espacio de políticas del Estado desarrollista (Whitaker *et al.*, 2020; Thrasher, 2021, Torres y Ahumada, 2022; Naseemullah, 2023).

Siguiendo las leyes de Kaldor (Storm, 2015) se puede afirmar que «la industria manufacturera sigue siendo crucial para [...] romper la trampa del ingreso medio» (Palma y Pincus, 2022, p. 674), de modo que, en perspectiva histórica, las políticas industriales del Estado desarrollista resultan fundamentales para lograr la graduación en desarrollo (Pérez Caldentey y Vernengo, 2017; Özçelik y Özmen, 2023). Así, para hacer factible lo que parece imposible se requiere un liderazgo

competente con «mentalidad desarrollista-ambiental», aunado a la capacidad del aparato estatal para trasladar las ambiciones a la acción por medio de políticas públicas (Thurbon *et al.*, 2023, p. 52). Ello pasa por el involucramiento estratégico del Estado, como sujeto autónomo, a pesar de que su autonomía se haya reducido drásticamente en los últimos años (Naseemullah, 2023).

En la actualidad, tras cuatro décadas de reformas neoliberales, el Estado en los países en desarrollo ha perdido poder, recursos y autonomía, aunque permanece como el actor más poderoso para impulsar un cambio estructural, que ahora debe necesariamente ser dinámico (Ocampo y Titelman, 2023). El poder del Estado reside en nuevas alianzas con grupos y actores para la creación y distribución de rentas y activos productivos, en un contexto democrático, donde los gobiernos deben movilizar recursos para satisfacer múltiples demandas que han fragmentado el *rent-seeking*. Esto ha disminuido la coherencia y autonomía del Estado que debe tener en cuenta a grupos muy diversos, mientras que el capital ha incrementado su poder en relación al trabajo y al propio Estado (Naseemullah, 2023).

A su vez, el capital se ha complejizado: a las distinciones tradicionales entre gran empresa y pymes manufactureras y entre los sectores industriales vinculados a la demanda interna y externa, se ha añadido un importante sector de servicios FIRE (finanzas, seguros y bienes inmuebles) fuertemente conectado con el capitalismo transnacional financierizado (Naseemullah, 2023). En el caso del trabajo, este ha perdido poder y cohesión por el aumento del trabajo informal no sindicalizado y debido a las desregulaciones neoliberales (Naseemullah, 2023). Y, por último, a la contradicción principal capital-trabajo, se han yuxtapuesto las demandas fragmentarias y divisivas de los diferentes movimientos sociales con causas particulares o sectoriales (Naseemullah, 2023). Así, la «coalición desarrollista de empresarios, trabajadores y burocracia pública» (opuesta a la «coalición neoliberal» liderada por los capitalistas rentistas asociados al sector financiero transnacional) del neodesarrollismo (Bresser-Pereira, 2016,

p. 333) resulta incompleta y, por tanto, se necesita un concepto de autonomía arraigada ampliado. Este es el que Evans y Heller (2015) desarrollaron a partir de su interpretación del enfoque de Sen, que extiende en horizontal el campo de las desigualdades hacia «una pluralidad de grupos» con los que el Estado desarrollista ahora debe negociar, o de lo contrario su capacidad tecnocrática será «estéril e inefectiva» (Evans y Heller, 2015, pp. 707, 709).

La agenda de cambio estructural sostenible, incluyente y resiliente debería en principio movilizar una clara mayoría electoral, si se supone una equivalencia aproximada entre el predominio de los estratos de ingreso bajo y medio-bajo y la posición del votante mediano en el espectro de la izquierda del centro que, *ceteris paribus*, correspondería hipotéticamente a esa estratificación en la que está incluida la gran mayoría de los trabajadores formales e informales, dos de los tres actores del conflicto distributivo característico de las economías primario exportadoras sujetas a la restricción de la balanza de pagos (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020)¹⁶.

Además, los gobiernos progresistas han intentado dividir a la clase capitalista empresarial (el tercer actor del conflicto distributivo) que corresponden *grosso modo* a los estratos superiores de la clasificación por ingreso (medio-intermedio, medio-alto y alto), y representan aproximadamente un quinto de la población. Es en el interior de esos sectores superiores donde se ubica el empresariado, entre cuyas filas cabe destacar, a su vez, tres secciones: *i*) la de los hostiles y agresivamente opuestos (en muchas ocasiones haciendo parte de la oposición política desleal que cuestiona la legitimidad del gobierno); *ii*) los grupos intermedios, que, como consecuencia de tácticas de acercamiento gubernamental, han sido neutralizados o se han pasado a la

¹⁶ Los beneficiarios potenciales de una estrategia de desarrollo neoestructuralista ecológica constituyen cerca de los cuatro quintos de la población en América Latina: el estrato de ingreso bajo (personas en situación de pobreza extrema y no extrema y personas no pobres de ingreso bajo) representa el 58,2% del total de la población y el estrato de ingreso medio-bajo el 19,8% (CEPAL, 2023b, p. 18).

colaboración; y *iii*) los grupos emergentes, compuestos por un sector amigable con las políticas progresistas (Ellner, 2023b).

Por tanto, con una amplia base popular electoral y con parte del empresariado neutralizado en su oposición o atraído hacia la colaboración y el alineamiento, esta vez sí podría haber un sujeto para la transformación. Sin embargo, en la dinámica política y de relaciones Estado-sociedad surgen varios problemas de índole estructural y coyunturales que hacen que el respaldo sea en realidad más frágil de lo previsto. En el primer caso, hay que tener en cuenta que «las transformaciones estructurales promovidas por el neoliberalismo» en América Latina han creado «las condiciones para su eterno retorno» debido al descontento social y la crisis de confianza en la democracia a la que conducen las políticas de austeridad, «muchas veces impulsadas por los mismos gobiernos de izquierda críticos con las políticas neoliberales» (Pérez Caldentey y Vernengo, 2022, p. 43). Tales políticas, a las que se ven abocados los países dependientes de los productos básicos por el «pesimismo de las elasticidades» de Prebisch-Singer-Thirlwall (Vernengo 2018, p. 173), son las que acentúan las divisiones entre trabajadores formales e informales, un ejército de reserva que los sectores conservadores usan para dividir al bloque progresista (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020)¹⁷.

Por otro lado, varios factores coyunturales tienden a fragilizar la coalición progresista. El primero es la hostilidad y hostigamiento de los medios de comunicación controlados por las élites con poder negativo y/o de veto, lo que provoca la deslegitimación de los gobiernos y la desmovilización política de parte de su electorado (Rubio, 2023), especialmente el de clase media, y puede conducir a alianzas tácticas para desactivar

la oposición agresiva de parte de la élite que generan corrupción al excluir a los hostiles y favorecer a los que colaboran o están alineados (Ellner, 2023b). Esto se traduce en la falta de mayorías parlamentarias, un segundo factor que no permite construir una alianza electoral ganadora exclusivamente con sectores populares, así que los gobiernos progresistas deben propiciar compromisos de clase y alianzas interclasistas (con su reflejo parlamentario) que también convocan a la corrupción (Larrabure *et al.*, 2021).

El tercer factor es la división interna de la base popular como resultado de la dificultad para conciliar el combate a las desigualdades verticales de riqueza, ingreso y oportunidades (la dimensión económica del Estado desarrollista y su gasto público, que exige suficiencia financiera), con la lucha contra las desigualdades horizontales de género, edad, etnia, residencia o identidad personal (la dimensión social y ambiental que en este último caso presiona para acabar con el extractivismo, cuyas rentas permiten, sin embargo, financiar el gasto social). Esta difícil conciliación de intereses —que afecta también a los países desarrollados— entre quienes apuestan por el crecimiento y la distribución y quienes quieren la distribución, pero se pueden oponer al crecimiento, se busca resolver mediante la desmovilización de la base social que propició la victoria electoral con prácticas de cooptación que reproducen el círculo vicioso del clientelismo y la corrupción (Ramírez, 2023).

Finalmente, está la cuestión de la «densidad regional»¹⁸, la dificultad que supone que coincidan la coyuntura económica (el momento del nuevo auge de las materias primas críticas) y el ciclo de la política (la sintonía ideológica de los gobiernos de Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y México, cinco países que tienen cerca de dos tercios de la población y el 71 % del PIB regional). Este punto es fundamental para impulsar políticas industriales para «la transición dentro de la transición», que

¹⁷ «Para bajos niveles de informalidad, los trabajadores informales apoyan las demandas de los sindicatos en favor de mayor protección laboral porque tienen una alta probabilidad de encontrar trabajo en el mercado de trabajo formal; para altos niveles de informalidad, se mueven a favor de menos protección del empleo formal» (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020).

¹⁸ «La capacidad del sistema de integración de viabilizar y promover el desarrollo de sus países miembros y el fortalecimiento de su posición conjunta en la economía mundial», según el concepto acuñado por el discípulo de Prebisch, Aldo Ferrer (*cf.* Briceño, 2016, p. 91).

—apoyándose en el respaldo a nivel multilateral de la CEPAL y otras agencias de Naciones Unidas y bancos multilaterales de desarrollo— reduzcan la heterogeneidad estructural y fortalezcan la base social favorable a las instituciones redistributivas (Porcile y Sánchez Ancochea, 2020; Martins, 2023).

5. Conclusiones

Es evidente que existen muchas transiciones energéticas posibles entre la «descarbonización hegemónica» que promueven los países del centro (Bringel y Svampa, 2023, p. 56) y la «transición energética socioecológica justa y popular» de los movimientos sociales de la periferia (Dietz, 2023, p. 118). Para los gobiernos de los países de renta media que buscan salir del extractivismo usando las rentas extractivas y de paso realizar una «transición energética sostenible y justa» (Dietz, 2023, p. 116), el proyecto del Estado desarrollista emprendedor y ambiental debe incluir un rango más amplio de clases subordinadas y movimientos sociales, para lograr «una versión políticamente más robusta y adaptativa de la autonomía arraigada» (Evans, 1995, p. 228). Este elemento institucional no es una variable independiente, como todavía siguen creyendo algunos autores (Clark y Rosales, 2023), sino que es endógena. Así, el arraigo autónomo depende de dos factores, a modo de requisitos previos: «liquidar a la élite terrateniente como clase políticamente efectiva» (Evans y Heller, 2018; ver también Kay, 2023), y proceder a una reforma fiscal progresiva que corrija la desnivelación del campo de juego político entre el capital y el trabajo (Burchardt e Ickler, 2023) y permita, de paso, responder con suficiencia financiera a las demandas de protección social y ambiental y a las enormes necesidades de inversión para la adaptación y mitigación del cambio climático (Ocampo y Titelman, 2023).

Si la desindustrialización prematura que condujo a la reprimarización tiene que ver con que «algunos países [los Tigres Asiáticos y luego China] desindustrializaron a otros» cuando el cambio de paradigma tecnológico dio lugar a una nueva división internacional del trabajo

(Graña y Terranova, 2022, p. 13), en la actualidad, la transición energética está alumbrando una «nueva estructura de poder internacional de la energía» que afectará no solo a la influencia geopolítica de las principales potencias, sino al resto de los países en desarrollo (Yang *et al.*, 2023, p. 684). Los gobiernos que propongan una industrialización incluyente, sostenible y resiliente deberán acelerar el crecimiento liderado por la innovación para mantenerse en el mismo lugar de la escala tecnológica, debido al «efecto Reina Roja» provocado por el éxito exportador de China (Paus, 2020, p. 660). Pero también pueden verse beneficiados por el efecto de difusión de innovaciones basado en el patrón *flying geese* derivado de la reducción de costes y riesgos de las tecnologías para la transición hacia las energías renovables (Thurbon *et al.*, 2023) y de la ventana de financiación y cooperación alternativa que aporta China. En un contexto en donde todavía se puede aprovechar el espacio de políticas disponible (Chang y Andreoni, 2020), siempre que haya la voluntad política para hacerlo (Palma, 2022), el auge de los precios de las materias primas críticas podría favorecer la mejora de los términos de intercambio, mientras que el consenso de la lucha contra el cambio climático debería ser un incentivo para el procesamiento de las materias primas a fin de reducir las emisiones del transporte internacional (Palma, 2022).

Pero, además, del esfuerzo nacional colectivo para desactivar los intereses creados de las élites disfuncionales, se necesita una coordinación internacional para manejar las brechas del sistema geopolítico global que facilite el proteccionismo asimétrico (Chang, 2020) y haga frente, desde un nuevo no alineamiento activo (usando el factor China como alternativa de financiación y tecnología), a las nuevas condicionalidades del proteccionismo ambiental de los países desarrollados (Thrasher, 2023; Almeida *et al.*, 2023), que deben cambiar sus patrones de producción y consumo. No hay que perder de vista que los países del centro, en flagrante incoherencia, hacen de la necesidad de acortar las cadenas de aprovisionamiento por razones geopolíticas de seguridad nacional (Naseemullah, 2022a) virtud, mediante la apelación al

imaginario del desarrollo por invitación. Eso es el «nuevo consenso de Washington», supuestamente más permisivo con las políticas industriales de los países en desarrollo, o la estrategia europea China+1 con terceros países para lograr la diversificación de las inversiones. Lo que queda por ver es si esta nueva división del trabajo beneficiará a los países de la periferia que, en cualquier caso, deberán cargar con los pasivos ambientales (y el coste político de cómo gestionarlos) de una transición energética y del transporte mucho más intensiva en consumo de territorio y materiales que el modelo basado en hidrocarburos.

En suma, las dificultades para realizar la «transición dentro de la transición» en los países de tradición extractivista no son insalvables. Apoyarse en el carácter de bien público del desarrollo incluyente, sostenible y resiliente que demanda cooperación internacional y social dentro de los países y aprovechar la reestructuración de la matriz energética del capitalismo global para la movilización de alternativas emancipadoras exigirán, en todo caso, mucha más voluntad e imaginación política que la del extractivismo fósil.

Referencias bibliográficas

- Almeida, D. V., Kolinjivadi, V., Ferrando, T., Roy, B., Herrera, H., Gonçalves, M. V., & Van Hecken, G. (2023). The “Greening” of Empire: The European Green Deal as the *EU first* agenda. *Political Geography*, 105, 1-10.
- Alonso, J. A. (2020). Is There an Institutional Trap in MICs? In J. A. Alonso & J. A. Ocampo (Eds.), *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries* (pp. 69-93). Oxford University Press.
- Alonso, J. A., & Ocampo, J. A. (2020). Economic Traps and Progress in Middle-Income Countries: An Introduction. In J. A. Alonso & J. A. Ocampo (Eds.), *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries* (pp. 1-23). Oxford University Press.
- Amsden, A. (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. In L. Putterman & D. Rueschemeyer (Eds.), *State and the Market in Development. Synergy or Rivalry* (pp. 53-84). Lynne Rienner Pub.
- Anastasi, A. W. D. (2023). Trapped in the Semi-Periphery. Understanding the Middle-Income Trap from a World-Systems Theory Perspective. *Journal of World-Systems Research*, 29(1), 174-192.
- Andreucci, D., García López, G., Radhuber, I. M., Conde, M., Voskoboynik, D. M., Farrugia, J. D., & Zografos, C. (2023). The coloniality of green extractivism: Unearthing decarbonisation by dispossession through the case of nickel. *Political Geography*, 107, 1-11.
- Antunes de Oliveira, F. (2022). Bourgeois Dependency Theory and the Forgotten Roots of Neodevelopmentalism. *Latin American Perspectives*, 49(1), 36-56.
- Baran, P. A. (1952). On the Political Economy of Backwardness. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 20(1), 66-84.
- Baran, P. A. (1962). *The political economy of growth*. Prometheus Books.
- Baran, P. A. (1973). *The political economy of growth*. Penguin.
- Bárcena, A. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(3-355), 979-993.
- Bárcena, A. y Cimoli, M. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(1-353), 19-37.
- Battaile, B., & Mishra, M. S. (2015). *Transforming Non-Renewable Resource Economies (NREs)* (IMF Working Paper No. 15/171). International Monetary Fund.
- Bernal-Meza, R. (2020). Conclusion: China and Latin America in the Global Political Economy: The Development of a New Core-Periphery Axis. In R. Bernal-Meza & L. Xing (Eds.), *China-Latin America Relations in the 21st Century* (pp. 253-272). Springer.
- Bianchi, C., Isabella, F. y Picasso, S. (2020). *La trampa de ingresos medios: nuevas exploraciones sobre sus determinantes* (IECON Serie Documentos de Trabajo n.º 18/2020). Instituto de Economía.
- Bresser-Pereira, L. C. (2016). Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. *Review of Keynesian Economics*, 4(3), 331-352.
- Briceño, J. (2016). Aldo Ferrer y la integración regional en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 11(22), 73-95.
- Bringel, B., Lang, M. y Manahan, M. A. (2023). Colonialismo verde: raíces históricas, manifestaciones actuales y su superación. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 163, 13-24.
- Bringel, B. y Svampa, M. (2023). Del “Consenso de los Commodities” al “Consenso de la Descarbonización”. *Nueva Sociedad*, 306, 51-70.
- Brückner, M., Habib, C. B., & Lokanc, M. (2023). *Natural Resources, State Ownership, and Economic Development* (ANU Working Papers in Economics and Econometrics No. 694). Australian National University.
- Burchardt, H. J. (2023). Cambio de la matriz productiva en América Latina ¿Perspectivas para la sustentabilidad? En H. J. Burchardt, C. Gárgano y L. G. Christel (Comps.), *¿De la sustentabilidad al desarrollo?: entre el extractivismo verde*

- y la transformación socioambiental (pp. 117-137). CLACSO, CALAS, UNSAM.
- Burchardt, H. J. e Ickler, J. (2023). Riqueza, elites, impuestos. Viejos desafíos para un nuevo «giro a la izquierda». *Nueva Sociedad*, 303, 78-87.
- Cardoso, F. H. (1980). El desarrollo en el banquillo. *Comercio Exterior*, 30(8), 846-860.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- CEPAL. (2023a). *Extracción e industrialización del litio. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. (2023b). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo*.
- Chagnon, C. W., Durante, F., Gills, B. K., Hagolani-Albov, S. E., Hokkanen, S., Kangasluoma, S. M. J., Konttinen, H., Kröger, M., LaFleur, W., Ollinaho, O., & Vuola, M. P. S. (2022). From extractivism to global extractivism: the evolution of an organizing concept. *Journal of Peasant Studies*, 49(4), 760-792.
- Chang, H. J. (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 132, 67-78.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324-351.
- Clark, P., & Rosales, A. (2023). Broadened embedded autonomy and Latin America’s Pink Tide: towards the neo-developmental state. *Globalizations*, 20(1), 20-37.
- Dietz, K. (2023). ¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina? *Nueva Sociedad*, 306, 108-120.
- Dixon-Declevé, S., Gaffney, O., Ghosh, J., Randers, J., Rockstrom, J., & Stoknes, P. E. (2022). *Earth for All. A Survival Guide for Humanity. A Report to the Club of Rome (2022) Fifty Years After The Limits to Growth (1972)*. New Society Publishers.
- Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The Middle-Income Trap. More Politics than Economics. *World Politics*, 68(4), 608-644.
- Ellner, S. (2023a). Prioritizing U.S. Imperialism in Evaluating Latin America’s Pink Tide. *Monthly Review*, 74(10). <https://monthlyreviewarchives.org/mr/article/view/6196>
- Ellner, S. (2023b). Left Government Strategies toward Business Groups and the Outcomes. The Mexican and Venezuelan Cases. *Latin American Perspectives*, 50(2), 130-150.
- Elsenhans, H. (2022). *Capitalism, Development and Empowerment of Labour. A Heterodox Political Economy*. Routledge.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. B., & Heller, P. (2015). Human Development, State Transformation, and the Politics of the Developmental State. In S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. D. Levy & J. D. Stephens (Eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (pp. 691-713). Oxford University Press.
- Evans, P. B., & Heller, P. (2018). *The state and development* (WIDER Working Paper No. 2018/112). World Institute for Development Economic Research.
- Felipe, J., Utsav, K., & Galope, R. (2014). *Middle-income Transitions: Trap or Myth* (ADB Economics Working Paper No. 421). Asian Development Bank.
- Félix, M., & Melón, D. E. (2023). Beyond the green new deal? Dependency, racial capitalism and struggles for a radical ecological transition in Argentina and Latin America. *Geoforum*, 145, 103653, 1-10.
- Flechtner, S., & Panther, S. (2016). Economic inequality, political power and political decision-making. The case of the “middle-income trap”. In S. Fadda & P. Tridico (Eds.), *Varieties of Economic Inequality* (pp. 73-95). Routledge.
- Fornillo, B. (2023). Las fronteras latinoamericanas del litio. Espejismos, guerras y desfosilización. *Nueva Sociedad*, 306, 38-50.
- Fosu, A. K., & Gafa, D. W. (2023). *The Future of Natural Resources and Development. Wither Low and Middle-Income Countries?* (CDG Working Paper No. 664). Center for Global Development.
- Gosh, J., Chakraborty, S., & Das, D. (2022). Climate Imperialism in the Twenty-First Century. *Monthly Review*, 74(3). <https://monthlyreview.org/2022/07/01/climate-imperialism-in-the-twenty-first-century/>
- Graña, J. M., & Terranova, L. (2022). Neither mechanical nor premature: deindustrialization and the New International Division of Labour (1970-2019). *Revista de Historia Industrial*, 31(86), 11-46.
- Hu, X., Wan, G., Yang, C., & Zhang, A. (2023). Inequality and the middle-income trap. *Journal of International Development*, 35(7), 1684-1710.
- IEA. (2023). *Energy Technology Perspectives*. International Energy Agency.
- IRENA. (2023). *Renewable Capacity Statistics 2023*. International Renewable Energy Agency.
- Kang, N., & Paus, E. (2020). The Political Economy of the Middle-Income Trap: The Challenges of Advancing Innovation Capabilities in Latin America, Asia and Beyond. *Journal of Development Studies*, 56(4), 651-656.
- Kastelli, I., Mamica, L., & Lee, K. (2023). New perspectives and issues in industrial policy for sustainable development: from developmental and entrepreneurial to environmental state. *Review of Evolutionary Political Economy*, 4(1), 1-25.
- Kay, C. (2023). Estrategia de desarrollo sinérgico, un desafío para América Latina. *El Trimestre Económico*, 90(3-359), 867-901.

- Kuznets, S. (1971). *Economic Growth of Nations. Total Output and Production Structure*. Harvard University Press.
- Larrabure, M., Levy, C., Cameron, M. A., Foweraker, J., Lavinás, L., & Spronk, S. J. (2021). Roundtable: The Latin American state, Pink Tide, and future challenges. *Globalizations*, 20(1), 115-131.
- Martins, H. (2023). Development versus Structural Heterogeneity: Trajectories of Economic Growth and Income Inequalities in Latin American Countries from the 1980s. *International Journal of Political Economy*, 52(2), 213-233.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.
- Moreno-Brid, J. C., Puyana, A. y Garry, S. (2022). América Latina y su extractivismo: desafíos para un desarrollo sustentable e incluyente. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 12(22), 27-46.
- Naseemullah, A. (2022a). The International Political Economy of the Middle-income Trap. *Journal of Development Studies*, 58(10), 2154-2171.
- Naseemullah, A. (2022b). Dependent development in the twenty-first century. *Third World Quarterly*, 43(9), 2225-2243.
- Naseemullah, A. (2023). The political economy of national development: A research agenda after neoliberal reform? *World Development*, 168, 1-15.
- Ocampo, J. A., & Titelman, D. (2023). Rethinking Development in Latin America. *Journal of Human Development and Capabilities*, 24(4), 569-591.
- Olier, E. (2023). Geopolitics and energy. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 932, 15-34. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.932.7655>
- Ostrowski, W. (2023). The twilight of resource nationalism: From cyclicity to singularity? *Resources Policy*, 83, 1-9.
- Özçelik, E., & Özmen, E. (2023). Premature deindustrialization: the international evidence. *Cambridge Journal of Economics*, 47(4), 725-746.
- Palma, J. G. (2022). Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas. *El Trimestre Económico*, 89(2-355), 943-977.
- Palma, J. G. y Pincus, J. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma "trampa del ingreso medio": rentas fáciles crean élites indolentes. *El Trimestre Económico*, 89(2-354), 613-681.
- Paus, E. (2020). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation. *Journal of Development Studies*, 56(4), 657-679.
- Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2017). Institutions, Property Rights, and Why Nations Fail. In E. Pérez Caldentey & M. Vernengo (Eds.), *Why Latin American Nations Fail. Development Strategies in the Twenty-First Century* (pp. 45-64). University of California Press.
- Pérez Caldentey, E. y Vernengo, M. (2022). El Neoliberalismo en América Latina: Orígenes y persistencia. En A. Lambertini e I. Silva (Eds.), *Economía en crisis. La enseñanza de la economía en Latinoamérica y los límites de la teoría ortodoxa* (pp. 18-50). Rethinking Economics.
- Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2023). Varieties of peripheral capitalism: on the institutional foundations of economic backwardness. *Review of Keynesian Economics*, 10(2), 242-263.
- Polychroniou, C. J. (2023). COP28 Gave Us Another Agreement Full of Loopholes for Fossil Fuels. *Global Policy Opinion*. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/22/12/2023/cop28-gave-us-another-agreement-full-loopholes-fossil-fuels>
- Porcile, G., & Sánchez Ancochea, D. (2020). Institutional change and political conflict in structuralist model. *ECLAC Production Development series*, 224.
- Ramírez, F. (2023). ¿Nuevo giro a la izquierda o transformación del conflicto político? *Cuestiones de Sociología*, 28(156), 1-10
- Rubio, B. (2023). Transición hegemónica y progresismo: ¿es posible lograr cambios estructurales? *El Trimestre Económico*, 90(4-360), 929-960.
- Rutland, P. (2022). Resource nationalism: risks and rewards. In A. Pickel (Ed.), *Handbook of Economic Nationalism* (pp. 123-136). Edwar Elgar.
- Sánchez, J., León, M. y Porcile, G. (2023). Hacia un neoestructuralismo ecológico. En J. Sánchez y M. León (Eds.), *Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible: Propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe* (pp. 13-31). CEPAL.
- Singer, H. W. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 40(2), 473-485.
- Storm, S. (2015). Structural Change. *Development and Change*, 46(4), 666-699.
- Tagliapietra, S., Trasi, C., & Veugelers, R. (2023). Europe's Green Industrial Policy. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 932, 51-62. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.932.7657>
- The Document. (2011). Ten Theses of New Developmentalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(5-125), 844-846.
- Thielges, S. (2023). La eliminación global de la energía fósil. Un punto ciego en la política exterior climática. *Nueva Sociedad*, 306, 71-85.
- Thrasher, R. D. (2021). *Constraining Development. The Shrinking of Policy Space in the International Trade Regime*. Anthem Press.
- Thrasher, R. D. (2023). ¿Y si los subsidios verdes en Europa y Estados Unidos son una amenaza para el Sur global? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/>

[subsidios-verdes-desarrollo-tercer-mundo-sur-global-europa-estados-unidos/](#)

- Thurbon, E., Kim, S.-Y., Tan, H., & Mathews, J. A. (2023). *Developmental Environmentalism. State Ambition and Creative Destruction in East Asia's Green Energy Transition*. Oxford University Press.
- Torres, S. y Ahumada, J. M. (2022). Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI. *El Trimestre Económico*, 89(353), 151-195.
- Travela, J. C. (2023). El laberinto neodesarrollista. Volver a la heterodoxia por la sostenibilidad socioambiental. *Problemas del Desarrollo*, 54(215), 3-26.
- UNCTAD. (2023). *The State of Commodity Dependence 2023*.
- Valenzuela, J. (2022). Sobre la nueva CEPAL. *El Trimestre Económico*, 89(3-355), 921-941.
- Vernengo, M. (2018). ¿La "trampa del ingreso medio" o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, 171-178.
- Voskoboinik, D. M., & Andreucci, D. (2022). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the "Lithium Triangle". *Environmental and Planning E Nature and Space*, 5(2), 787-809.
- Warnecke-Berger, H. (Ed.) (2021). *Development, Capitalism, and Rent. The Political Economy of Hartmut Elsenhans*. Palgrave Macmillan.
- Warnecke-Berger, H., Burchardt, H. J., & Ouaisa, R. (2022). Natural Resources, Raw Materials, and Extractivism: The Dark Side of Sustainability. *Extractivism Policy Brief*, 1.
- Wilson, J. D. (2015). Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions. *Contemporary Politics*, 21(4), 399-416.
- Whitaker, D. H., Sturgeon, T. J., Okita, T., & Zhu, T. (2020). *Compressed Development. Time and Timing in Economic and Social Development*. Oxford University Press.
- World Bank. (1994). *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*. Oxford University Press.
- Yang, Y., Xia, S., & Quian, X. (2023). Geopolitics of the energy transition. *Journal of Geographical Sciences*, 33(4), 683-704.