

América Latina después del auge de las materias primas: ¿qué queda del Neo-Extractivismo?

Latin America After the Commodity Boom: What is Left of Neo-Extractivism?

Stefan Peters^a

RESUMEN

El artículo analiza la situación de América Latina después del auge de las materias primas. Argumenta que los países de la región no han logrado aprovechar las condiciones favorables de los altos precios de las materias primas para impulsar el cambio estructural en la economía, reducir significativamente las desigualdades y fortalecer proyectos progresistas en la región. La crisis actual es también el resultado del desaprovechamiento de esta oportunidad histórica y se ve agravado por las consecuencias del coronavirus. La nueva caída de los precios de recursos naturales en el 2020 señala que urge un cambio estructural en la región, pensando especialmente en una transformación ecológica que podría reducir fuertemente la demanda de ciertos recursos naturales.

PALABRAS CLAVE: Neo-Extractivismo; América Latina; Cambio Estructural; Crisis; Desigualdades Sociales.

ABSTRACT

This article analyzes the current situation in Latin America after the end of the global commodity boom. It argues that the countries of the region have not been able to take advantage of the favorable conditions of booming commodity markets in order to attain a structural change in the economy, significantly decrease social inequalities and strengthen progressive political projects in the region. The current crisis is also the result of wasting this historical opportunity which has been exacerbated by the effects of coronavirus. The recent decrease in natural resource prices in 2020 demonstrates the urgency for a structural change in the region especially thinking about an ecological transformation which could lead to sharply reducing demand for some natural resources.

KEYWORDS: Neo-Extractivism; Latin America; Structural Change; Crisis; Social Inequalities.

Introducción

América Latina nuevamente está caracterizado por fuertes enfrentamientos: durante los últimos años una ola de protestas se extendió por la región. El estallido social en Colombia, que empezó a finales de abril de 2021, es la última expresión de un malestar generalizado y creciente. Imágenes con batallas callejeras, nubes de gases lacrimógenos y patrullas militares le dieron la vuelta al mundo. En medio de una fuerte crisis económica, social y política, gobiernos de diversas tendencias enfrentaron protestas masivas que cobraron decenas de vidas. Mientras, la crisis del coronavirus empeora aún más el panorama. Las previsible consecuencias críticas

Introduction

Latin America is once again a place of fierce confrontations: During the last years a wave of social protest took place in the region. The social explosion that started at the end of 2021 in Colombia is the latest expression of a generalized and increasing social unrest. Images of street battles, clouds of tear gas and military patrols were seen around the world. In the midst of severe economic, social and political crisis, governments pertaining to various tendencies faced massive protests that claimed dozens of lives. Meanwhile, the coronavirus crisis further worsens the situation. It seems very likely that the

^a M.A. en Ciencias Políticas por la Philipps-Universität Marburg (Alemania), Ph.D. en Ciencias Políticas por la Universidad de Kassel (Alemania) y Habilitación (Segundo Doctorado Superior) en Ciencias Políticas por la misma universidad. Profesor de investigación en Justus-Liebig-Universität Giessen (Alemania), director del Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ), Bogotá (Colombia). Correo electrónico: stefan.peters@instituto-capaz.org; ORCID: 0000-0001-8045-7841 / M.A. in Political Science from the Philipps-Universität Marburg (Germany), Ph.D. in Political Science from the University of Kassel (Germany) and Accreditation (Second Higher Doctorate) in Political Science from the same university. Research professor at Justus-Liebig-Universität Giessen (Germany), director of the Colombo-German Institute for Peace (CAPAZ), Bogota (Colombia). E-mail: stefan.peters@instituto-capaz.org; ORCID: 0000-0001-8045-7841

sanitarias, económicas y sociales de las medidas en contra de la pandemia llevarán al advenimiento de más explosiones sociales (Peters, 2020a).

Hasta hace pocos años la situación en el subcontinente aparecía completamente distinta, impulsada por la coyuntura favorable del incremento de los precios de las materias primas, experimentando una notable fase de auge acompañada de un giro político hacia la izquierda, logrando combinar cifras de alto crecimiento con importantes éxitos de desarrollo social. Ello trajo a la región un nivel relativamente alto de estabilidad política. Este modelo de desarrollo, denominado la ‘década ganada’, ha sido ampliamente discutido durante aproximadamente diez años bajo el nombre de ‘Neo-Extractivismo’ (Gudynas, 2009; Burchardt y Dietz, 2014; Svampa, 2019). Efectivamente, a principios del siglo XXI el modelo de desarrollo neo-extractivista ofreció a América Latina la oportunidad del siglo para romper con los patrones tradicionales de dependencia económica y desigualdad social extrema. Las fuerzas políticas de izquierda restablecieron al Estado como actor central para alejarse del neoliberalismo e iniciaron procesos de reforma muy notables.

No obstante, la crisis de hoy ya estaba trazada, aun cuando en muchos lugares todavía había comentaristas entusiastas sobre una ‘década latinoamericana’, ya desde 2013-2014 los límites del modelo (neo-)extractivista se hicieron evidentes con el deterioro de los indicadores centrales de desarrollo (Burchardt *et al.*, 2016).¹ La economía se deslizó hacia una recesión, los éxitos del desarrollo social cayeron bajo presión y amplios sectores de la población llevaron enérgicamente su descontento a las calles. Las razones de las crisis son complejas y un análisis exhaustivo debe tener en cuenta el contexto específico en cada caso, sin embargo, las dinámicas de crisis tienen también similitudes: las contradicciones sociales fueron tratadas solo superficialmente por las

1 Los valores promedio regionales ocultan diferencias significativas entre regiones y países individuales. El crecimiento económico en México y América Central se ha enfriado, a la vez que América del Sur muestra claras tendencias hacia una crisis. Sin embargo, aquí también es importante diferenciar: mientras Venezuela en particular, como también Argentina y Brasil han caído en graves crisis económicas, Bolivia continúa mostrando altas tasas de crecimiento (UNECLAC, 2019b, p. 55).

foreseeable critical health, economic and social consequences of the measures against the pandemic will fuel even more social unrest (Peters, 2020a).

Until a few years ago, the situation in the subcontinent appeared completely different. Driven by the favorable circumstance of increase in the price of commodities, Latin America experienced a remarkable boom phase accompanied by a political shift to the left. In this context, the region combined high growth rates with important social development gains. This provided the region with a relatively high level of political stability. This development model, referred to as the ‘won decade’, has been widely discussed for approximately ten years under the catchword ‘Neo-Extractivism’ (Gudynas, 2009; Burchardt and Dietz, 2014; Svampa, 2019). Indeed, at the beginning of the 21st century, the neo-extractivist development model offered Latin America the opportunity of the century to break away from traditional patterns of economic dependency and extreme social inequality. Left-wing political forces reestablished the State as a central actor to move away from neoliberalism and initiated very significant reform processes.

Nevertheless, today’s crisis was already underway, even though there were still enthusiastic comments about a ‘Latin American decade’ in many places. As early as 2013-2014 the limits of the (neo-)extractivist model were becoming evident with the deterioration of the central development indicators (Burchardt *et al.*, 2016).¹ The economy slid into recession, social development gains faded away, and large sections of the population energetically took their discontent to the streets. The reasons for the crises are complex and an exhaustive analysis must take into account the specific context of each case. However, crises dynamics also have similarities: social contradictions were treated only

1 Regional average values hide significant differences between regions and individual countries. Economic growth in Mexico and Central America has cooled down, while South America shows clear tendencies toward a crisis. However, it is also important to differentiate here that while Venezuela in particular, as well as Argentina and Brazil, have fallen into severe economic crises, Bolivia continues to show high growth rates (UNECLAC, 2019b, p. 55).

políticas de reforma de los últimos años y muchas esperanzas de cambios profundos se perdieron en el pantano de la corrupción o fueron aplastadas por el látigo de un autoritarismo creciente (Lander, 2020; Meschkat, 2021).

Sin embargo, para una comprensión adecuada de la situación actual, junto con el desarrollo de estrategias políticas futuras, es necesario indagar sobre las razones subyacentes al fracaso (renovado) de los proyectos ambiciosos de transformación para la superación de los problemas estructurales de desarrollo de la región. El presente artículo sostiene que las respuestas se pueden encontrar en las corrientes profundas, históricamente persistentes, del modelo de desarrollo extractivista de América Latina y en los fundamentos de su renta social. Para ello, se presentan inicialmente las principales características y dinámicas del Neo-Extractivismo latinoamericano. Luego, se desarrolla una comprensión de las sociedades rentistas a través de una confrontación crítica con enfoques de las políticas de desarrollo, a fin de realizar un análisis de los países extractivistas. El artículo argumenta que el desarrollo de América Latina basado en las materias primas constituye, al mismo tiempo, una condición para la posibilidad de una consolidación exitosa de los gobiernos de izquierda latinoamericanos, con un desempeño económico y social positivo de principios del siglo XXI, y uno de los obstáculos centrales para llevar a cabo reformas profundas y estructurales en la región. Expresado de manera sucinta: quien desee comprender los disturbios sociales actuales y desarrollar alternativas políticas progresivas, requiere un análisis profundo de los alcances y de las contradicciones del (Neo-)Extractivismo.

El (Neo)-Extractivismo: Un modelo de desarrollo latinoamericano

Un desarrollo basado en la extracción no es un fenómeno nuevo para América Latina. Todo lo contrario: La historia de América Latina es una historia del extractivismo. El nexo entre la explotación de la naturaleza orientada a la exportación, la práctica social y las constelaciones políticas ha sido objeto reiterado de los análisis latinoamericanos (destacado: Galeano, 1971; Coronil, 2013), emergiendo en los debates recientes el concepto

superficialmente por las políticas de reforma de los últimos años y muchas esperanzas de cambios profundos se perdieron en los pantanos de la corrupción o fueron aplastadas por el látigo de un autoritarismo creciente (Lander, 2020; Meschkat, 2021).

In order to adequately understand the current situation, as well as the development of future political strategies, it is necessary to inquire as to the underlying reasons which explain the (renewed) failure of ambitious transformation projects to overcome the region's structural development problems. This article argues that the answers can be found in the historically persistent deep currents of the extractivist development model in Latin America and in the fundamentals of a rentier society. For such purpose, the main characteristics and dynamics of Latin American Neo-Extractivism are first presented. Subsequently, an understanding of rentier societies is developed through a critical confrontation with mainstream approaches from development studies in order to carry out an analysis of extractivist countries. The article argues that the Latin American commodity-based development model constitutes a condition for the possibility of successful consolidation of Latin American left-wing governments, with positive economic and social performance during the early 21st century, and, simultaneously, the central obstacle to carrying out deep and structural reforms in the region. Expressed succinctly, anyone who wants to understand current social unrest and discontent and who wants to develop progressive political alternatives requires a deep analysis of the scope and contradictions of (Neo-)Extractivism.

(Neo)-Extractivism: A Latin American Development Model

A natural resource-based development is not a new phenomenon for Latin America. Quite the opposite, the history of Latin America is a history of extractivism. The nexus between the export-oriented exploitation of nature, social practice, and political constellations has repeatedly been the subject of Latin American analyses (Galeano, 1971; Coronil, 2013), with the concept of 'Neo-Extractivism'

de 'Neo-Extractivismo'. Su punto de partida es la ruptura parcial con la política neoliberal basada en la estrategia de exportación privatizada de materias primas, que marcó a América Latina en las últimas décadas y se denomina como extractivismo 'clásico' o 'convencional' (Gudynas, 2009). La característica central de esta forma temprana fue el fuerte papel de las empresas transnacionales en la explotación de las materias primas y la apropiación de las ganancias, junto con la tarea funcional del Estado-nación para garantizar este modelo dentro de la sociedad. Países liderados –principalmente– por gobiernos conservadores como Colombia, México o Paraguay son un reflejo de este modelo, en los que el Estado promueve activamente la extracción, las empresas transnacionales tienen una trascendencia central y las políticas sociales tienden a desempeñar un papel subordinado en la agenda política.

El Neo-Extractivismo rompe con esta orientación favorable al mercado y la opone a un modelo de desarrollo post-neoliberal, al caracterizarse por (Gudynas, 2009; Burchardt y Dietz, 2014; Peters, 2019a): i) la intensificación y expansión cuantitativa de la extracción y exportación de materias primas; ii) el fortalecimiento del papel del Estado tanto en su extracción, como en la apropiación de las rentas derivadas; iii) un cambio en el modelo de distribución de las rentas provenientes, junto con una mayor orientación hacia la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales; y iv) un alto grado de legitimidad democrática y de apoyo político para este modelo.

La distinción hecha entre estas dos orientaciones permite usar, en lo que sigue, el término extractivismo convencional para los modelos de los gobiernos conservadores/liberales, el término neo-extractivismo para referirse a los modelos de los gobiernos progresistas y la expresión (neo-)extractivismo para señalar fenómenos que aplican para los países extractivistas de América Latina independientemente de su orientación política.

La expansión e intensificación de la extracción de materias primas fue un proceso que se pudo confirmar para (casi) todos los países latinoamericanos y estuvo acompañada de la reprimarización de las estructuras económicas y de exportación que, de hecho, empezó a finales del siglo XX con políticas de apertura y de atracción de inversión extranjera.

emerging in recent debates. Its starting point is the partial break with the neoliberal agenda based on the privatized export strategy of commodities, which has marked Latin America in former decades and is known as 'classic' or 'conventional' extractivism (Gudynas, 2009). The central feature of this early form was the strong role of transnational corporations in the exploitation of commodities and the appropriation of rents, together with the functional task of the nation-state to guarantee the stability of the model. Countries led mainly by conservative governments such as Colombia, Mexico or Paraguay are a reflection of this model, in which the State actively promotes extraction, transnational companies have a central importance and social policies tend to play a subordinate role in the political agenda.

Neo-Extractivism breaks away from this favorable market orientation and puts it against a post-neoliberal development model characterized by the following traits (Gudynas, 2009; Burchardt and Dietz, 2014; Peters, 2019a): i) the quantitative intensification and expansion of the extraction and export of commodities; ii) the strengthening of the role of the State both in their extraction and in the appropriation of rents obtained; iii) a change in the mode of rent distribution focusing on the fight against poverty and social inequality; and iv) a high degree of democratic legitimacy and political support for this model.

The distinction between these two orientations makes possible the use, in what follows, of the term conventional extractivism for models of conservative/liberal governments, the term neo-extractivism to refer to models of progressive governments and the expression (neo-)extractivism to indicate phenomena that apply to the extractivist countries of Latin America, regardless of their political orientation.

The expansion and intensification of the extraction of commodities was a process confirmed for (almost) all Latin American countries and was accompanied by the reprimarisation of economic and export structures which, in fact, began in the late 20th century with policies of liberalisation and to attract foreign investment. To illustrate this

Para ilustrar esta tendencia, a menudo se hace referencia al crecimiento de las exportaciones regionales de productos primarios, cuyo valor se incrementó en casi un 50% solo en la primera década del siglo XXI y que ahora supera el valor de los productos industriales de exportación (Matthes, 2019)².

Sin embargo, detrás de este panorama general aparecen claras diferencias regionales: el modelo de exportación de materias primas es particularmente pronunciado en la región andina y en Paraguay, donde su participación en el total del valor (exportado) fue casi del 90% en 2017, superando en Bolivia y Venezuela el 95%. En los tres países del cono sur –Argentina, Brasil y Uruguay– osciló entre 62% (Brasil) y casi 80% (Uruguay). La tendencia fue menos clara en Centroamérica y México, si bien los productos primarios representaron casi el 70% de las exportaciones en Honduras, el valor porcentual comparativo para El Salvador se ubicó casi en un cuarto y en México en un sexto (Tabla 1). Más allá de los efectos generados por los incrementos en los precios, es evidente el aumento significativo en los volúmenes de exportación en (casi) todos los países de América del Sur, apuntando hacia la expansión de un modelo económico y de crecimiento de la industria extractiva, fósil y agrícola en América Latina.

Tabla 1. Participación porcentual del valor de las exportaciones de bienes primarios en el total de las exportaciones

	2000	2011	2014	2018
Argentina	67,5	67,4	67,8	79,5
Bolivia	71,1	94,5	94,3	92,7
Brazil	41,6	65,9	65,2	63,9
Colombia	67,5	80,6	82,4	79,3
Ecuador	90,1	92,1	93,9	93,9
México	16,5	27,6	21,2	18,7
Paraguay	92,5	92,4	90,5	88,3
Perú	77,6	86,4	85,2	88,7
Uruguay	58,1	72,0	76,3	77,7
Venezuela	90,9	98,0	98,2	n.a.

Fuente: CEPAL (2000 - 2020)

2 Desde la perspectiva de la historia económica, no hay duda de que la dependencia de las materias primas en la estructura de exportación de América Latina ha disminuido significativamente desde la década de 1960 (BTMU, 2016). Sin embargo, esto no invalida el argumento de que la tendencia se revierte desde el comienzo del siglo 21, hacia una nueva re-primarización de la región.

tendency, reference is often made to the growth of regional exports of primary products, the value of which increased by roughly 50% in the first decade of the 21st century alone and now exceeds the value of industrial export products (Matthes, 2019)².

However, behind this general outlook, clear regional differences appear: the commodity-export model is particularly pronounced in the Andean region and in Paraguay, where the share of primary goods of the total exports (value) was roughly 90% in 2017, exceeding 95% in Bolivia and Venezuela. In three Southern Cone countries –Argentina, Brazil and Uruguay– it ranged between 62% (Brazil) and almost 80% (Uruguay). The tendency was less clear in Central America and Mexico; although primary products accounted for almost 70% of exports in Honduras, the comparative percentage for El Salvador was almost one quarter and one sixth in Mexico (Table 1). Beyond the effects generated by price increases, the significant increase in export volumes in (almost) all South American countries is evident, which points towards the expansion of an economic model and growth of the extractive, fossil and agricultural industry in Latin America.

Table 1. Percentage share of the value of export of primary products over total exports

	2000	2011	2014	2018
Argentina	67.5	67.4	67.8	79.5
Bolivia	71.1	94.5	94.3	92.7
Brazil	41.6	65.9	65.2	63.9
Colombia	67.5	80.6	82.4	79.3
Ecuador	90.1	92.1	93.9	93.9
Mexico	16.5	27.6	21.2	18.7
Paraguay	92.5	92.4	90.5	88.3
Peru	77.6	86.4	85.2	88.7
Uruguay	58.1	72.0	76.3	77.7
Venezuela	90.9	98.0	98.0	n.a.

Source: CEPAL (2000 - 2020)

2 From the perspective of economic history, there is no doubt that the dependence on commodities in the export structure of Latin America had significantly decreased since the 1960s (BTMU, 2016). However, this does not invalidate the argument that the tendency has been reversed since the early 21st century, towards a new reprimarisation of the region.

La combinación de la explotación intensificada de las materias primas con los fuertes aumentos de los precios de los bienes primarios, y en el caso del neo-extractivismo con el fortalecimiento del papel del Estado en la apropiación de los ingresos, dinamizaron el desarrollo económico, permitieron aumentos significativos en las importaciones, así como también aumentos en el consumo, reportándole al Estado aumentos significativos en los ingresos (Gómez Sabaini *et al.*, 2015). Gracias al cambio en el modo de distribución y al redescubrimiento de la cuestión social por parte de los gobiernos de izquierda, la población socialmente desfavorecida también se benefició de este auge mediante la expansión del gasto social y las políticas sociales-laborales innovadoras.

En síntesis, con el auge de las materias primas el (Neo-) Extractivismo permitió una fase de relativa prosperidad económica, de logros en el desarrollo social (reducción de la pobreza y una modesta disminución de las desigualdades sociales) y de estabilización del giro político hacia la izquierda, convertido rápidamente en un modelo exitoso e igualmente controvertido. Si bien algunas de las contribuciones al debate en las ciencias sociales criticaron este modelo de desarrollo (Gudynas, 2009; Acosta, 2011; Burchardt y Dietz, 2014; Svampa, 2019), los gobiernos de izquierda se apresuraron de victoria en victoria electoral y América Latina se convirtió para muchos intelectuales —de nuevo— en un modelo político a seguir, un punto de orientación y un portador de esperanza frente a los cambios progresivos. De hecho, debe reconocerse que el éxito político del Neo-Extractivismo no puede atribuirse únicamente a la expansión de los beneficios sociales para los grupos de población desfavorecidos a través de un “Estado compensatorio” (Gudynas, 2012). Más bien, especialmente durante una primera fase de los gobiernos progresistas a los sectores de la población históricamente desfavorecidos se les dio no sólo pan, sino también voz y dignidad.

Desde una perspectiva de economía política, la explotación de materias primas estuvo acompañada de medidas para promover el mercado interno mediante la expansión del consumo y una política orientada a la demanda. Junto con la población socialmente desfavorecida, las clases medias y altas también se beneficiaron de esta dinámica económica, con altos

The combination of the intensified exploitation of commodities with the sharp increase in prices of primary products, and in the case of neo-extractivism, with the strengthening of the role of the State in the appropriation of natural resource rents, boosted economic development, allowed significant increase in imports and consumption, and enhanced the state’s fiscal leeway (Gómez Sabaini *et al.*, 2015). Due to the change in the mode of distribution and the rediscovery of the social question by left-wing governments, the socially disadvantaged population also benefited from this boom through the expansion of social spending and innovative social-labor policies.

In summary, with the commodity boom, (Neo-) Extractivism enabled a phase of relative economic prosperity, achievements in social development (poverty reduction and a modest decrease in social inequalities) and stabilization of the political shift to the left. As a consequence, (Neo-)Extractivism quickly became an equally successful and controversial model. Although most of the contributions to the debate in social science criticized this development model (Gudynas, 2009; Acosta, 2011; Burchardt and Dietz, 2014; Svampa, 2019), left-wing governments rushed from victory to victory in elections and Latin America became for many intellectuals— once again —a political model to follow, a point of orientation and a bearer of hope in the face of progressive changes. Indeed, we must acknowledge that the political success of Neo-Extractivism cannot be attributed solely to the expansion of social benefits for disadvantaged population groups through a ‘compensatory State’ (Gudynas, 2012). Rather, historically disadvantaged sectors of the population were given not only bread, but also voice and dignity, especially during a first phase of progressive governments.

From a political economy perspective, the exploitation of commodities was accompanied by measures to promote the domestic market through the expansion of consumption and a demand-oriented policy. Along with the socially disadvantaged population, the middle and upper classes also benefited from this economic dynamic, with high profit

márgenes de ganancias en los sectores comercial y financiero, también con mayores oportunidades de importación y consumo (Heredia, 2016; Wolff 2016; Alarcón, 2021). Por lo tanto, el cambio social más reciente puede describirse mejor como un efecto elevador, en el que (casi) todos los grupos sociales han sido promovidos por igual, sin cambiar la composición interna de la sociedad: las élites económicas pudieron incluso expandir su riqueza, las clases medias ganaron en alcance y las medidas complementarias alimentaron, en menor medida, a una parte de las clases bajas (Oxfam, 2018; UNECLAC, 2019d, p. 28). Sin embargo, cabe señalar que detrás de las cifras estadísticas se tienden a invisibilizar los grupos que no han podido beneficiarse del modelo o que incluso se vieron afectados por los pasivos socioambientales en las zonas de sacrificio.

El punto de inflexión: el (Neo-) Extractivismo después del final del auge de las materias primas

Con la caída de los precios de los recursos naturales en el mercado mundial se mostraron claramente las debilidades del modelo de desarrollo basado en materias primas. Pese a las diferencias entre los países, en efecto las perspectivas de desarrollo económico y social, previamente positivas, se han venido deteriorando —significativamente— en toda la región. La disminución de los ingresos de exportación dio como resultado una dinámica económica debilitada, que se convirtió en recesiones en muchos países, observando, además, la depreciación en las monedas nacionales, el aumento de las tasas de inflación, la disminución de las inversiones en el sector de las materias primas y en la infraestructura pública, la disminución real de los salarios y el aumento del desempleo, al igual que el subempleo, la reducción de los ingresos del Estado, el aumento del déficit presupuestario y la reducción significativa de la capacidad de importación. En este panorama de crisis, y adicional a la presión de los logros sociales anteriores, la situación se ha agravado aún más con los efectos del coronavirus (UNDP, 2016, p. 37; Peters, 2020a). En vista de estos problemas económicos y sociales, la fragilidad del éxito político del modelo

en los sectores comercial y financiero, así como mayores oportunidades de importación y consumo (Heredia, 2016; Wolff 2016; Alarcón 2021). Therefore, the most recent social change can best be described as an elevator effect, in which (almost) all social groups have been promoted equally, without changing the internal structure of society: economic elite groups were even able to expand their wealth, middle classes gained scope and the complementary measures fed, to a lesser extent, a part of the lower classes (Burchardt and Dietz 2014; Oxfam, 2018; ECLAC, 2019d, p. 28). Nonetheless, it should be noted that behind the statistical figures, the groups that have not been able to benefit from the model or even those that were affected by socio-environmental liabilities in sacrifice areas tend to become invisible.

The Turning Point: (Neo-)Extractivism After the End of the Commodities Boom

With the decrease in the price of natural resources in the world market, the weaknesses of the commodity-based development model became evident. Despite case-specific differences, generally speaking, the previously positive economic and social development perspectives have indeed been significantly deteriorating throughout the region. The decline in export earnings resulted in weakened economic dynamics, which in turn resulted in recessions in many countries. Additionally, the pressure of depreciation in national currencies, increasing inflation rates, decreasing investment in the commodities sector and public infrastructure can be observed. Moreover, the region faces reduced real wages, increasing unemployment and underemployment, decreasing State revenues, increasing budget deficit and a significant reduction of import capacity. In this crisis scenario, and in addition to the pressure of previous social achievements, the situation has been further aggravated by the effects of the coronavirus (UNDP, 2016, p. 37; Peters, 2020a). In view of these economic and social problems, the fragility of the political success of the (Neo)-Extractivist development model soon became evident.

de desarrollo (Neo)-Extractivista –pronto– se hizo evidente.

Sin desconocer que, tanto las crisis políticas actuales como los éxitos políticos anteriores no pueden explicarse de manera mono causal a partir del desarrollo de los precios de las materias primas, resultando mucho más importante analizar casos políticos, económicos y sociales de manera específica, no cabe duda de que la caída de los precios restringe las condiciones marco y las posibilidades de acción de los gobiernos para frenar las tensiones políticas y estabilizar o expandir su propia base política.

La consecuencia de esto es que, con el fin del súper ciclo de precios de las materias primas, el giro hacia la izquierda en América Latina fue degradado a un tema de la historia política contemporánea (Burchardt, 2016), producto de la combinación de tendencias de crisis económicas, el estancamiento de las mejoras en las condiciones de vida de la población, así como el recurrente cambio de la orientación política, poniendo fin al auge de estos gobiernos y encajando –nuevamente– a la región en la corriente económica y política convencional (*Mainstream*), aun cuando esto resulta ser cada vez menos viable. No obstante, independientemente de las actuales coyunturas políticas, es importante analizar con mayor precisión la fase del (Neo-)Extractivismo y sobre esta base extraer un balance cualitativo de él, más allá de las fluctuaciones económicas, principalmente de los indicadores económicos y sociales cuantitativos.

(Neo-)Extractivismo y la maldición de los recursos

Durante mucho tiempo se consideró que las materias primas eran el motor del desarrollo (referentes Lewis, 1955; Rostow, 1960). En contraposición, el estructuralismo latinoamericano –en particular– se refirió tempranamente a los límites de estos modelos (trabajos como Prebisch, 1950; Singer, 1950). No obstante, no fue sino hasta principios de la década de 1980, con la caída de los precios de las materias primas, que la tesis sobre *la Maldición de los recursos* adquirió *sentido común* en términos de la política del desarrollo (Gelb, 1988; Auty, 1993), al señalar que la riqueza en recursos naturales condena a los países en desarrollo a la pobreza, la desigualdad, la corrupción,

Notwithstanding, both the current political crises and the previous political successes cannot be solely explained on the basis of the development of the price of commodities. Rather, it is more important to analyse the specific political, economic and social cases. There is no doubt, however, that the decrease in prices restricts the general conditions and possibilities for governments to take action in order to curb political tensions and stabilize or expand their own political base.

As a consequence, with the end of the super cycle of commodity prices, the shift to the left in Latin America was degraded to a topic of contemporary political history (Burchardt, 2016). As a result of the combination of economic crisis, the stagnation of improvements in the population's living conditions, as well as recurring change in political orientation, the rise of left-wing governments was halted and the region was again adapted to the mainstream economic and political current, even when it turns out to be less and less feasible. Regardless of the current political circumstances, it is important to more accurately analyse the (Neo-)Extractivism phase and on this basis extract a qualitative balance from it beyond the economic fluctuations mainly from the quantitative economic and social indicators.

(Neo-)Extractivism and the Resource Curse

For a long time, commodities were considered a powerful development engine (Lewis, 1955; Rostow, 1960). In contrast, Latin American structuralism, in particular, referred early to the limits of these models (Prebisch, 1950; Singer, 1950). However, it was not until the early 1980s, with the fall of commodity prices, that the Resource Curse theory became *common sense* in mainstream development studies (Gelb, 1988; Auty, 1993). This theory argues that natural resource wealth condemns developing countries to poverty, inequality, corruption, weak economic development, as well as the rule of authoritarian governments and/or even civil war.

Nevertheless, with the recent commodities boom (2003-2014), assessment of the development

el desarrollo económico débil, como también al dominio de gobiernos autoritarios y / o incluso a la guerra civil.

Sin embargo, con el reciente auge de las materias primas (2003-2014) se generó de nuevo un giro en la estimación del potencial de estos modelos de desarrollo, extendiendo un optimismo en torno a ellas en la política, en la ciencia y en las organizaciones internacionales, que relativizan o niegan por completo las tesis sobre la maldición de los recursos. Con la caída de los precios y las tendencias de crisis asociadas a ello, en muchos Estados dependientes de materias primas se ha generado –nuevamente– un giro en relación con la estimación del potencial de su explotación para el desarrollo político. En consecuencia, la volatilidad de las discusiones sobre políticas de desarrollo ha sido insatisfactoria y, a menudo, parece seguir el ritmo de los precios en lugar de las evidencias científicas. Por lo tanto, cabe replantearse la forma cómo se analiza la relación entre la dependencia de los recursos naturales y el desarrollo.

En últimas, la dicotomía *maldición de los recursos vs. bendición de los recursos* implica, en primer lugar, que el impacto afecta a toda la población de manera similar. Esta perspectiva tiende a ser apolítica y oculta el hecho de que la explotación de materias primas y la generación y distribución de los ingresos producto de las rentas engendran ganadores y perdedores, afectan las estructuras sociales, así como impactan las atribuciones y desigualdades étnicas y de género específicas, y reproducen las desigualdades sociales. En definitiva, se trata menos de la cuestión de si los recursos naturales son una maldición o una bendición, sino más bien del análisis de las estructuras de poder y gobierno asociadas con la explotación de las materias primas (Peters, 2019b).

En segundo lugar, la dicotomía se focaliza en las coyunturas socioeconómicas (indicadores macroeconómicos y de institucionalidad política), mostrando con ello una alta susceptibilidad a sus fluctuaciones. Al mismo tiempo, el debate se suele abstraer del carácter rentista del (neo-)extractivismo. La renta puede caracterizarse como un ingreso que no genera obligaciones de inversión o trabajo por parte del receptor y, por lo tanto, está a su libre disposición (Beck, 2009). Durante varias generaciones, los países dependientes de recursos naturales se han visto

consecuencias de natural resource wealth once again shifted. A new natural resource optimism spread into politics, science and international organizations, which minimize or completely deny the resource curse theory. With the fall in prices and the crisis tendencies associated with this, many commodity-dependent countries have once again shifted in relation to the potential of natural resource exploitation for political development. Consequently, the volatility of development policy discussions has been unsatisfactory and often appears to keep pace with prices rather than scientific evidence. Therefore, the way in which the relationship between dependence on natural resources and development is analyzed must be reconsidered.

Ultimately, the resource curse vs. resource blessing dichotomy implies, first, that the impact similarly affects the entire population. This perspective tends to be apolitical and hides the fact that the exploitation of commodities and the generation and distribution of income from rents generates both winners and losers, affects social structures, and also impacts specific ethnic and gender attributions and inequalities. Put differently, it (re)produces social inequalities. In the end, it is less about the question of whether natural resources are a curse or a blessing, but more about the analysis of power and government structures associated with the exploitation of commodities (Peters, 2019b).

Second, the dichotomy focuses on socioeconomic circumstances (on macroeconomic and political institutionalization indicators), thus showing a high susceptibility to fluctuations. Simultaneously, the debate is often abstracted from the rentier nature of (neo-)extractivism. Rents can be characterized as income that does not generate investment or work obligations upon their beneficiary and, therefore, are freely available to that person (Beck, 2009). For several generations, countries dependent on natural resources have been overflowing with substantial revenues from commodities. While the predominant neoclassical or institutionalist approaches to rent theory mainly address economic or political consequences and distortions, and measure their deviations in relation to the western ideal of

inundados con ingresos sustanciales provenientes de las materias primas. Mientras los enfoques neoclásicos o institucionalistas –predominantes– en la teoría de la renta abordan principalmente las consecuencias y distorsiones económicas o políticas, y miden sus desviaciones en relación con el ideal de las vías de desarrollo occidentales, aquí se argumenta que estos enfoques teóricos deben prestar más atención a cómo ellas impregnan la economía, la sociedad y la política. En consecuencia, no se trata de analizar las economías rentistas o los Estados rentistas, sino de alcanzar una comprensión de las sociedades rentistas, es decir, del entramado entre factores económicos, sociales, políticos, relaciones sociedad-naturaleza y el estampado cultural que deja una larga tradición de dependencia de la extracción y exportación de recursos naturales en una formación social al nivel local, regional o nacional (Peters, 2019a).

Sobre esta base, en tercer lugar, se busca superar los límites del eurocentrismo presentes en los debates de los modelos de desarrollo basados en las materias primas, para hacer una contribución que descentre las categorías de análisis. Sin lugar a dudas, desde la perspectiva de la economía (neo)-clásica o de la ciencia política institucionalista, muchos de los modos de la política económica y de las formas de distribuir las rentas –en gran parte de las sociedades rentistas– deben aparecer como intervenciones de mercado irracionales y distorsionantes que debilitan la eficiencia de la economía y del Estado, al igual que socavan las instituciones democráticas y demandan urgentemente la implementación de reformas políticas de gran alcance para promover la asignación eficiente de recursos y fortalecer el marco institucional. Sin embargo, tales puntos de vista no reconocen que los distintos mecanismos de distribución de la renta, descritos como deficitarios, constituyen un componente central de la lógica y de los acuerdos rentistas. En consecuencia, cabe preguntarse si se trata de debilidades en las herramientas de análisis y por lo tanto en las recomendaciones políticas. Respecto a esto, llama la atención que, a pesar de su importancia para comprender la situación actual, los análisis de las sociedades rentistas que consideran las consecuencias de las expresiones de estructuras de poder históricas y de “infraestructuras mentales” (Welzer, 2011) quedan al margen del debate. En síntesis, se

development, the argument here is that these theoretical approaches should pay more attention to how they permeate the economy, society and politics. Consequently, it is not a question of analyzing rentier economies or rentier States, but rather of reaching an understanding of whole rentier societies, that is of the complex linkages between economic, social, political factors, society-nature relations, and the cultural pattern left by a long tradition of dependence on the extraction and export of natural resources in a social construction at the local, regional or national level (Peters, 2019a).

On this basis, in the third place, our approach seeks to overcome the limits of Eurocentrism present in the debates on commodity-based development models, to make a contribution that decentralizes the categories of analysis. Without a doubt, from the perspective of (neo)-classical economics or institutionalist political science, many of the economic and social policies –in most rentier societies– must appear as irrational and distorting market interventions, which weaken the efficiency of the economy and the State, and also undermine democratic institutions, and therefore urgently demand the implementation of far-reaching political reforms to promote the efficient allocation of resources and strengthen the institutional framework. However, such points of view do not recognize that the different mechanisms of rent distribution, described as loss-making, constitute a central component of the rentier logic and of rentier agreements. Consequently, it is worth asking whether these deficits are rather weaknesses in the analysis tools, that result in misguided policy recommendations. In this regard, it is striking that, despite their importance for understanding the current situation, the analyses of rentier societies that consider the consequences of expressions of historical power structures and ‘mental infrastructures’ (Welzer, 2011) are left out of the debate. In short, in order to understand both the successes and failures of the reform processes during neo-extractivism, the discussion is not necessarily helpful on a technocratic basis as something that ‘is possible’, but rather to focus on understanding it politically as something that ‘is wanted’.

trata de entender tanto los éxitos como los fracasos en los procesos de reforma, no de una manera tecnocrática como algo que 'se puede', sino de entenderlo políticamente como algo que 'se desea'.

(Neo-)Extractivismo: continuidad en el cambio en las sociedades rentistas latinoamericanas

En efecto, los gobiernos de izquierda latinoamericanos y el modelo de desarrollo Neo-Extractivista dieron importantes impulsos políticos que tuvieron un impacto mucho más allá de la región. Puede mencionarse la ruptura del dogma –apolítico– de la falta de alternativas de la política económica neoliberal y de un patrón democrático liberal y representativo con el “retorno de la política” (consultar Philip y Panizza, 2011), lo que contribuyó significativamente a enterrar por fin la tesis del ‘fin de la historia’ (Fukuyama, 1992). También, el fortalecimiento del papel del Estado como parte de una tendencia general de retorno hacia un Estado desarrollista en el Sur Global, que se sumó a una nueva faceta con el Estado Neo-Extractivista (Nem Singh y Ovadia, 2018). Asimismo, el regreso de la cuestión social en un lugar destacado de la agenda política por los gobiernos progresistas, reemplazando el enfoque de política de desarrollo neoliberal sobre el crecimiento *a favor de los pobres* (*pro-poor growth*) por uno orientado a la reducción de las desigualdades sociales.

Más allá, se han llevado a cabo varias reformas para tratar de ampliar las formas de participación política y los derechos civiles. Finalmente, en Bolivia y Ecuador, con el anclaje del concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay/Suma Qamaña y de los ‘derechos de la naturaleza’ en las respectivas constituciones, se introdujeron alternativas frente la comprensión occidental del desarrollo y de la naturaleza prominente en la discusión política (Acosta, 2011).

Pese a estos cambios políticos, varios observadores han subrayado que el giro a la izquierda ha estado impregnado de asombrosas continuidades políticas, económicas y sociales. Por ejemplo, Beasley-Murray (2010, p. 127) cuestiona puntualmente la dirección y el alcance de las transformaciones políticas al indicar que “hay solo dos problemas de la noción de un giro a la izquierda en América Latina: primero, no es de

(Neo-)Extractivismo: Continuity in the Change in Latin American Rentier Societies

Indeed, the Latin American left-wing governments and the Neo-Extractivist development model provided important political momentum that had an impact far beyond the region. It is worth highlighting that Neo-Extractivism was a turning point that put limits on the apolitical dogma relating to the lack of alternatives of neoliberal economic policy and from a liberal and representative democratic pattern. Neo-Extractivism thereby opened the doors for the ‘return of politics’ (Philip and Panizza, 2011), which significantly contributed to finally burying the ‘end of history’ theory (Fukuyama, 1992). Also, the strengthening of the role of the State as part of a general tendency of returning to a developmental State in the Global South has to be highlighted. Neo-Extractivism added a new phase to the developmental state of the 21st century: The Neo-Extractivist State (Nem Singh and Ovadia, 2018). Likewise, the return of the social question to a prominent place on the political agenda by progressive governments replaced the neoliberal development policy approach to *pro-poor growth* with one geared towards reducing social inequalities.

Furthermore, various reforms have been carried out to try to expand the forms of political participation and civil rights. Finally, in Bolivia and Ecuador, by anchoring the concept of Good Life/Sumak Kawsay/Suma Qamaña and the ‘rights of nature’ in the respective constitutions, alternatives were introduced in the face of the western understanding of development and prominent nature in political discussions (Acosta, 2011).

Despite these political changes or even transformations, several observers have stressed that the shift to the left has been permeated with astonishing political, economic and social continuities. For example, Beasley-Murray (2010, p. 127) specifically questions the direction and scope of the political transformations by stating that “There are only two problems with the notion of a Latin American left turn: First, it isn’t left; second, it isn’t a turn’. For this reason, this section analyzes the central lines of

izquierda; segundo, no es un giro”. Por tal motivo, en este apartado se analizan las líneas centrales de *continuidad económica, política y social* al desarrollar la tesis de que el Neo-Extractivismo en auge, si bien hizo –posibles– mejoras notables en las condiciones de vida de la población y en la estabilización de los gobiernos de izquierda, representa al mismo tiempo un obstáculo central para la implementación de reformas conducentes a un cambio de las características estructurales económicas y sociales de la región al mediano y largo plazo.

Para empezar, *económicamente*, el Neo-Extractivismo reposa en un modelo de crecimiento basado en las materias primas y orientado a la exportación, que no rompe con la doxa del desarrollo a través del crecimiento, ni plantea cambios estructurales en la base material de la economía que puedan ser constatados. Por el contrario, en gran parte de América Latina puede observarse una reprimarización de las estructuras económicas y exportadoras y, con ello, una profundización del Neo-Extractivismo y de los fundamentos de la sociedad rentista. Aunque los países más dependientes de materias primas – Bolivia, Ecuador y Venezuela– orientaron sus planes de desarrollo y programas gubernamentales de mediano y largo plazo hacia una diversificación de la estructura económica y de exportación, las estrategias y los enormes esfuerzos financieros en los sectores industrial y/o agrícola siguen siendo poco impresionantes.

En Bolivia, a pesar del alto apoyo del gobierno, aún bajo el gobierno de Morales, el crecimiento industrial permaneció ligeramente por debajo del crecimiento económico promedio (Estado Plurinacional de Bolivia, 2015, p. 39 y ss.). En Ecuador los éxitos de la diversificación de la “matriz de producción”, activamente promovida por el gobierno con grandes esfuerzos de planificación y considerables inversiones, son bajos. Allí, en el mejor de los casos, se ha podido constatar una diversificación de la estructura extractiva (minería, brócoli, floricultura, camarones, etc.) y de la matriz energética, así como una mejora significativa de la infraestructura e importantes esfuerzos en materia de educación superior, como requisitos previos para la diversificación económica. Sin embargo, los resultados empíricos de esta política siguen siendo desilusionantes en

economic, political and social continuity by developing the argument that booming Neo-Extractivism, although it enabled notable improvements in the living conditions of the population and the stabilization of left-wing governments, simultaneously represents a central obstacle to the implementation of reforms leading to a change in the economic and social structural characteristics of the region in the medium and long term.

Economically, Neo-Extractivism relies on a commodity-based and export-oriented growth model, which does not break away from the doxa of development through growth, nor does it offer structural changes in the material base of economy. On the contrary, in most Latin American countries, we can observe a reprimarisation of economic and export structures and, with it, an exacerbation of Extractivism and the fundamentals of the rentier society. Although the countries most dependent on commodities – Bolivia, Ecuador and Venezuela– oriented their long and medium-term development plans and government programs towards a diversification of the economic and export structure, strategies and enormous financial efforts in the industrial and/or agricultural sectors remain unimpressive.

In Bolivia, despite high government support, even under the Morales administration, industrial growth remained slightly below average economic growth (Plurinational State of Bolivia, 2015, p. 39 et seq.). In Ecuador, the success of diversifying the ‘production matrix’, actively promoted by the government through large planning efforts and considerable investments, is low. There, in the best of cases, it has been possible to verify a diversification of the extractive structure (mining, broccoli, floriculture, shrimp, etc.) and of the energy matrix, as well as a significant improvement of the infrastructure and important efforts in higher education, as prerequisites for economic diversification. Nevertheless, the empirical results of this policy remain disappointing in terms of employment generation and reduction of inequalities (Larrea, 2016; Alarcón, 2021).

Unlike Ecuador and Bolivia, Venezuela has seen a total failure of the diversification strategy. It was not possible to achieve positive results in endogenous

términos de empleo y empobrecimiento (Larrea, 2016; Alarcón, 2021).

A diferencia de Ecuador y Bolivia, en Venezuela se constata un total fracaso de la estrategia de diversificación. No fue posible alcanzar resultados exitosos en el desarrollo endógeno a través de la promoción masiva de las cooperativas, la reforma agrícola parcial tampoco pudo alcanzar el objetivo de la soberanía alimentaria y en la industria no se pudo estimular su crecimiento. Por el contrario, la dependencia petrolera se volvió más fuerte que nunca y la producción del país permanece por el suelo. Con la caída de los precios del petróleo y, al mismo tiempo, de su volumen de extracción, la crisis en Venezuela se convirtió en un desastre económico, social, político y humanitario (Peters, 2019b).

Antes que éxitos en la diversificación productiva, en América Latina se puede constatar —más bien— una ‘desindustrialización prematura’ (Palma, 2005) que, pese a todos los esfuerzos, no pudo revertirse —incluso— con el reciente auge de las materias primas. De esto es posible inferir tres razones que le explican, principalmente: i) los síntomas de la ‘enfermedad holandesa’³; ii) el bajo desarrollo de la productividad; y iii) la generación y consolidación de relaciones de poder específicas en torno al modelo extractivo. El hecho de que los esfuerzos para alcanzar una diversificación no hayan conseguido los éxitos esperados no reside principalmente en la falta de capacidad del Estado para implementar las políticas correspondientes, sino en que el crecimiento económico y el aumento de los ingresos junto con los programas sociales de los Estados (Neo-)Extractivistas —y con ello la legitimidad política del modelo— dependen del ritmo de las exportaciones de materias primas.

En primer lugar, durante los años de auge pudieron constatarse síntomas de la ‘enfermedad holandesa’ en América del Sur. El flujo de divisas, a través de las inversiones en materias primas y la exportación

3 El concepto de enfermedad holandesa se deriva de los desequilibrios económicos en los Países Bajos, como resultado de la explotación de gas natural en el Mar del Norte en los años 1960-70. Sin embargo, dado que este fenómeno puede observarse principalmente en los países en desarrollo y a su enfoque (neo) colonial en la exportación de materias primas, Coronil (2013, p. 44) sugiere el uso del término Enfermedad Neocolonial.

development through the mass promotion of cooperatives. The partial agricultural reform also failed to achieve the objective of food sovereignty, and industry could not stimulate growth. On the contrary, the dependence on oil became stronger than ever and the country’s manufacture remains insignificant. With the fall in oil prices and, simultaneously, the decreased volume of extraction, the crisis in Venezuela turned into an economic, social, political and humanitarian disaster (Peters, 2019b).

Rather than success in productive diversification, in Latin America it is possible to see instead a ‘premature deindustrialization’ (Palma, 2005) that, despite all efforts, could not be reversed even with the recent commodities boom. Thus, it is possible to infer three reasons that explain this outcome: i) the symptoms of ‘Dutch disease’³; ii) lack of productivity gains; and iii) the generation and consolidation of specific power relations around the extractive model. The fact that efforts to reach diversification have not achieved the expected success is not mainly due to the lack of the State’s ability to implement the corresponding policies, but rather to the fact that economic growth and increased income, together with social programs of (Neo-)Extractivist States —and with it, the political legitimacy of the model— depend on the rhythm of commodity exports.

First, during the boom years, symptoms of the ‘Dutch disease’ could be observed in South America. Foreign exchange, through investments in commodities and the export of natural resources, gave rise to an upward pressure on local currencies, which negatively affected the competitive capacity of the industry in the international framework.⁴ Several studies have concluded that, in the case of specific significant differences in each country, the low level of diversification can be attributed, at least partially,

3 The concept of Dutch disease stems from economic imbalances in the Netherlands, resulting from the exploitation of natural gas in the North Sea in the 1960-70s. However, given that this phenomenon can be observed mainly in developing countries and their (neo) colonial approach in the export of commodities, Coronil (2013, p. 44) suggests the use of the term Neocolonial Disease.

4 In some cases, the overvaluation of the national currency was also used as a monetary policy instrument to increase the population’s consumption capacity.

de recursos naturales, dio lugar a una presión al alza de las monedas locales, lo cual afectó de manera negativa la capacidad competitiva de la industria en el marco internacional⁴. Varios estudios han llegado a la conclusión de que, en el caso de diferencias significativas específicas en cada país, el bajo nivel de diversificación puede atribuirse, al menos parcialmente, a tales efectos (Frenkel y Rapetti, 2012; Katz y Bernat, 2013; Wong y Petreski, 2014).

En segundo lugar, la productividad comparativamente baja de las economías latinoamericanas constituye un obstáculo central para la diversificación exitosa de la economía nacional. En relación con Estados Unidos, por ejemplo, este registró una clara expansión durante la fase neoliberal entre los años 1980 y 2000. Y en comparación con los Estados Tigres del Este asiático la debilidad se acentúa aún más. En la década de 1960 si bien tenían –todavía– un nivel de productividad significativamente menor que el de América Latina, ahora no solo la han superado, sino que la han dejado muy atrás. Tendencia que no pudo revertirse aun con el reciente auge, lo que demostró ser un talón de Aquiles que impide alcanzar un crecimiento estable y a largo plazo con una diversificación de las estructuras de producción y exportación en América Latina (Aravena y Fuentes, 2013; Paus 2020). Sin embargo, la región no solo se caracteriza por una baja productividad general, sino también, por una marcada heterogeneidad en la estructura económica⁵ (sobre todo). La consecuencia de estas brechas es que, en los sectores más productivos de la economía, la remuneración por hora trabajada supera dieciséis (16) veces a la de las ramas económicas más improductivas.

En tercer lugar, la continuidad y expansión del modelo extractivo, en el (Neo-)Extractivismo, se convirtió en condición para posibilitar (o seguir posibilitando) el auge económico, la expansión de los programas sociales, la prosperidad de las élites

4 En algunos casos, la sobrevaluación de la moneda nacional también se utilizó como instrumento de política monetaria para incrementar la capacidad de consumo de la población.

5 Si bien el sector de las materias primas muestra una productividad comparativamente alta, aunque con bajos efectos en el empleo, particularmente en el sector terciario hay una gran cantidad de empleos en la economía informal con condiciones de trabajo precarias, que generalmente también se caracterizan por una productividad extremadamente baja.

to such effects (Frenkel and Rapetti, 2012; Katz and Bernat, 2013; Wong and Petreski, 2014).

Second, the comparatively low productivity of the Latin American economies constitutes a central obstacle to the successful diversification of the national economy. In relation to the United States, for example, it registered a clear reduction of productivity during the neoliberal phase between 1980 and 2000. And compared to the Four Asian Tigers, the weakness is even more pronounced. In the 1960s, East Asian economies had a significantly lower level of productivity than Latin America, now they have not only surpassed it, but have left it far behind, a tendency that could not be reversed with the recent boom. Low economic productivity proved to be an Achilles heel that prevents the achievement of stable and long-term growth, with diversification of production and export structures in Latin America (Aravena and Fuentes, 2013; Paus 2020). However, the region is not only characterized by low overall productivity, but also by marked structural heterogeneity.⁵ Consequently, in the most productive sectors of the economy, the remuneration per hour worked exceeds sixteen (16) times that of the most unproductive economic branches.

Third, the continuity and expansion of the extractive model in (Neo-)Extractivism became a condition to enable (or continue to enable) the economic boom, the expansion of social programs, the prosperity of economic elite groups, the inclusion through the consumption of disadvantaged sectors of the population and the maintenance of power by governments. Thus, this model creates structures, power relations and legitimacy pressures that discourage countries from abandoning the extractivist development path. This reflects the specificities resulting from a natural-resource based development model and, on the traditional structures of a rentier economy, that resist change in economic, political and socio-cultural matters (Arsel, Hogenboom and Pellegrini, 2016). Consequently, it is not surprising

5 While the commodities sector shows comparatively high productivity, but with low effects on employment, particularly the tertiary sector has a large number of jobs in the informal economy with precarious working conditions, which are generally also characterized by extremely low productivity.

económicas, la inclusión a través del consumo de sectores desfavorecidos de la población y el mantenimiento del poder por parte de los gobiernos. De esta manera, este modelo crea estructuras, relaciones de poder y presiones a favor de su legitimidad, cuya consecuencia es que los países (Neo)Extractivistas tienen poco interés y/o oportunidades para abandonar la senda emprendida. Lo cual refleja las especificidades resultantes de un modelo de desarrollo basado tanto en las materias primas, como en las estructuras tradicionales de una economía rentista que se oponen a un cambio en lo económico, político y sociocultural (Arsel, Hogenboom y Pellegrini, 2016). En consecuencia, no sorprende que, en particular en los últimos años, tanto los gobiernos progresistas como sus pares neoliberales hayan impulsado activamente la expansión de las actividades extractivas mediante el otorgamiento de nuevas concesiones, la implementación de proyectos estatales y la expansión de la infraestructura regional, por ejemplo a través del proyecto de integración IIRSA⁶, para lograr un mejor aprovechamiento de los yacimientos y, con ello, la perpetuación de una integración asimétrica de la región al mercado mundial.

A esto se suma el cambio de las constelaciones internacionales. Además de los destinos tradicionales de exportación del Norte Global, los aumentos en la demanda provenientes de Asia, especialmente de la China, estimularon un crecimiento de la importancia de las exportaciones de materias primas y, paralelamente, cimentaron la integración asimétrica y dependiente de América Latina en el mercado mundial. El acuerdo de libre comercio actual entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur (Mercado Común del Sur) es también una expresión de esta lógica. Si se considera que América Latina, con sus grandes reservas de litio y su capacidad de producir biocombustibles, alberga uno de los reservorios más importantes para el cambio energético anunciado en el Norte Global (Barrandiarán, 2019), no cabe duda de que el modelo de desarrollo de la exportación de

that, particularly in recent years, both progressive governments and their neoliberal counterparts have actively promoted the expansion of extractive activities through the granting of new concessions, the implementation of state projects and the expansion of regional infrastructure, for example, through the IIRSA integration project,⁶ to achieve a better use of deposits and, with it, the perpetuation of an asymmetric integration of the region into the world market.

In spite of this, international constellations have changed. In addition to the traditional export destinations of the Global North, the increased demand from Asia, especially China, stimulated a growth in the importance of commodity exports and, concurrently, laid the foundations of the asymmetric and dependent integration of Latin America into the world market. The current free trade agreement between the European Union (EU) and Mercosur (Southern Common Market) is also an expression of this logic. Considering that Latin America, with its large lithium reserves and its capacity to produce biofuels, is home to one of the most important reservoirs for the energy change announced in the Global North (Barrandiarán, 2019), there is no doubt that the development model for the export of commodities will continue to affect its economies, societies, policies and relationship with the natural environment in the future (OECD, 2015; Wise, 2018; Romero Valenzuela, 2020).

Now, politically speaking, progressive governments have strengthened the role of the State with the appropriation and distribution of the increasing income from commodities, by growing its financial muscle, expanding its influence on the economy and society, being positioned again as the central agent of development and providing all population groups with a share in the plunder of nature, which constituted the basis of the material improvements that could be observed during the commodities pricing

6 El proyecto de integración regional IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional) tiene como objetivo la planificación e implementación conjunta de proyectos de infraestructura regional en América del Sur, muchos de los cuales están destinados a mejorar las rutas de transporte para la extracción de materias primas.

6 The purpose of the IIRSA regional integration project (Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America) is to jointly plan and implement regional infrastructure projects in South America, many of which are aimed at improving transportation routes for the extraction of commodities.

materias primas continuará afectando en el futuro sus economías, sociedades, políticas y la relación con el medio ambiente natural (OECD, 2015; Wise, 2018; Romero Valenzuela, 2020).

Ahora bien, *políticamente*, los gobiernos progresistas han fortalecido el papel del Estado con la apropiación y distribución de los crecientes ingresos provenientes de las materias primas, al incrementar su músculo financiero, aumentando su influencia en la economía y la sociedad, posicionándose –nuevamente– como el agente central del desarrollo y otorgando a todos los grupos poblacionales una participación en el saqueo de la naturaleza, lo que constituyó la base de las mejoras materiales que se pudieron observar durante el auge de los precios de los *commodities*. De esto modo, las sociedades extractivistas se convirtieron en un botín demasiado atractivo. No obstante, los logros del desarrollo social no se basaron en la imposición tributaria a una economía productiva, sino en el agotamiento y la distribución de los ingresos de la renta producto del modelo extractivo. El control sobre estos flujos (de renta) benefició, por un lado y en medidas exorbitantes, al nepotismo, la corrupción y el clientelismo (Peters, 2019b; Saad-Filho y Boffo, 2020) que se desarrollaron en torno estos y, por otro lado, a los gobiernos que ejercieron una influencia significativa en la composición de los nombres y rostros a ser nutridos con las despensas estatales. En últimas, el éxito económico de las sociedades rentistas ha reposado –desde siempre– fuertemente en los contactos políticos (Coronil, 2008).

Por consiguiente, no es de extrañar que el mantenimiento del poder se declarara pronto como el objetivo principal y que, en consonancia, se recurriera cada vez más a medios autoritarios. De hecho, no se puede negar esta tendencia bajo los gobiernos progresistas en Bolivia, Ecuador y en particular en Venezuela, como también en países conservadores, pasando por Argentina, Perú, Colombia y Brasil. En efecto, los modelos de reforma que aspiraban a profundizar la democracia con la promoción de la inclusión social y política, crearon nuevas instituciones y combinaron los elementos de una democracia representativa, incluyendo las tendencias hacia la centralización del poder político en el ejecutivo (Meschkat, 2019), junto con la consolidación de los

boom. Thus, extractivist societies became a highly attractive loot. However, social development gains were not based on the taxation of a productive economy, but on the depletion and distribution of income from rents generated under the extractive model. Control over these (rent) flows benefited, on the one hand and in exorbitant measures, the nepotism, corruption and clientelism (Peters, 2019b; Saad-Filho and Boffo, 2020) that developed around them and, on the other hand, the governments that exerted a significant influence on the determination of names and faces to be nurtured with state supplies. Ultimately, economic success in rentier societies has always relied heavily on political contacts (Coronil, 2008).

Therefore, it is not surprising that the maintenance of power was soon declared the main objective and that, accordingly, authoritarian means were increasingly used. In fact, this tendency cannot be denied under progressive governments in Bolivia, Ecuador, and particularly in Venezuela, as well as in conservative countries, including Argentina under Macri, Peru, Colombia, and Brazil with the presidency of Bolsonaro. Indeed, the reform models that aspired to deepen democracy by promoting social and political inclusion, created new institutions and combined the elements of a representative democracy, including tendencies towards the centralization of political power in the executive branch (Meschkat, 2021), together with the consolidation of the rights of participation and autonomy, producing an ‘apparently contradictory mixture of personalism and participism’ (Philip and Panizza 2011, p. 100).

The increasingly evident desire of governments to ‘emancipate themselves from the social movements that once created them’ (Meschkat, 2013, p. 29), and/or from the trade unions, resulted in that the alliances between them, formerly close, became increasingly fragile (Peters y Schneider, 2012). While governments continued to introduce themselves, often successfully, as spokespersons for social movements and/or guarantors of the inclusion of historically disadvantaged populations, some parts of these movements disassociated themselves from their former political colleagues in government and,

derechos de participación y de autonomía, produciendo una «mezcla aparentemente contradictoria de personalismo y participacionismo» (Philip y Panizza 2011, p. 100).

El deseo, cada vez más evidente, de los gobiernos de “emanciparse de los movimientos sociales que alguna vez crearon” (Meschkat, 2013, p. 29), y/o los sindicatos, tuvo como consecuencia que las alianzas entre ellos, antes estrechas, se tornaran cada vez más frágiles (Peters y Schneider, 2012). Mientras los gobiernos continuaron presentándose –frecuentemente con éxito– como portavoces de los movimientos sociales y/o garantes de la inclusión de los grupos poblacionales históricamente desfavorecidos, algunas partes [de los movimientos] se distanciaron de sus antiguos compañeros políticos en el gobierno y, en algunos casos, incluso se manifestaron en confrontación abierta (Becker, 2014; Aguirre Rojas, 2020). En este contexto, resalta la reacción particularmente sensible de los gobiernos frente al cuestionamiento del modelo de desarrollo extractivista por movimientos sociales y/o comunidades locales. El aumento significativo de los conflictos socio-ecológicos o eco-territoriales en las áreas de extracción, en su mayoría territorios agrícolas y a menudo indígenas, fueron respondidos con frecuencia de manera represiva por el Estado (Haslam y Ary Tanimoune, 2016; Svampa, 2019).

No obstante, el atractivo de los gobiernos progresistas se ha fundamentado, principalmente, en los logros del *desarrollo social*. De hecho, durante el auge del Neo-Extractivismo se logró una reducción significativa en la pobreza y las desigualdades vinculadas con el índice de Gini y el acceso a los servicios sociales (educación, salud) (Lustig *et al.*, 2013). Sin embargo, desde hace unos años han aumentado las voces escépticas frente a los efectos reales de estas mejoras medidas estadísticamente, al constatar un ajuste a la baja en la desigualdad de los ingresos o en la relacionada con el patrimonio u otros indicadores, ya sea porque la posición privilegiada de las élites no ha sido tocada o el modelo de desarrollo (Neo) Extractivista contribuye a la producción de nuevas desigualdades socio-ecológicas o al fortalecimiento de las ya existentes (Pérez Sáinz, 2014; Göbel, 2015; Larrea y Greene, 2018; Kaltmeier, 2019; UNECLAC, 2019a y 2019d).

in some cases, even expressed open confrontation (Becker, 2014; Aguirre Rojas, 2020). In this context, the particularly sensitive reaction of governments to the questioning of the extractivist development model by social movements and/or local communities stands out. The significant increase in socio-ecological or eco-territorial conflicts in extraction areas, mostly agricultural and often indigenous territories, was frequently addressed oppressively by the State (Haslam and Ary Tanimoune, 2016; Svampa, 2019).

Nevertheless, the appeal of progressive governments has been based primarily on the achievements of *social development*. In fact, during the rise of Neo-Extractivism, a significant reduction in poverty and inequalities related to the Gini index and access to social services (education, health) was achieved (Lustig *et al.*, 2013). In recent years, sceptical voices have increased regarding the actual effects of these statistically measured improvements, by noting a downward adjustment in income inequality or that related to wealth or other indicators, either because the privileged position of the elite groups has not been touched or the (Neo-)Extractivist development model contributes to the production of new socio-ecological inequalities or to the strengthening of those already existing (Pérez Sáinz, 2014; Göbel, 2015; Larrea and Greene, 2018; Kaltmeier, 2019; UNECLAC, 2019a and 2019d).

This scepticism is supported by some gaps in the reform agendas of left-wing governments, explained through empirical findings in various fields. In the realm of social policy, redistribution remained mostly moderate, despite all the revolutionary rhetoric, while conditional cash transfer programs have achieved notable success in the fight against poverty. However, these represent only a small part of social spending and are generally not conceived as social rights. Faced with such a situation, the studies by Saad-Filho (2015), Amarante and Brun (2018), Hecker (2020) and Weinmann (2020) show that the labor and social policy measures of these governments could hardly contribute to reducing structural inequalities and generating changes in the regressive social systems of Latin America, even when they have favored the reduction of poverty and

Este escepticismo se apoya en algunos vacíos de las agendas de reforma de los gobiernos de izquierda, explicados a través de hallazgos empíricos en diversos campos. En el ámbito de la política social, lo concerniente a la redistribución se mantuvo en su mayoría moderado, pese a toda la retórica revolucionaria, mientras que los programas de transferencias monetarias condicionadas han alcanzado éxitos notables en la lucha contra la pobreza. No obstante, estos representan solo una pequeña parte del gasto social y tienen a menudo un carácter asistencialista. Frente a esto, los estudios de Saad-Filho (2015), Amarante y Brun (2018), Hecker (2020) y Weinmann (2020) muestran que las medidas de política laboral y social de estos gobiernos difícilmente podrían contribuir a disminuir las desigualdades estructurales y a generar cambios en los sistemas sociales regresivos de América Latina, aun cuando han favorecido la reducción de la pobreza y la desigualdad según el índice de Gini, como ya se ha mencionado. Un ejemplo de ello es que la mayoría de los servicios de la política social continúan beneficiando —ante todo— a los empleados asegurados formal y socialmente y, por lo tanto, a las capas sociales con ingresos altos, por el contrario, el quintil más pobre recibe poco menos del diez por ciento de las transferencias sociales (Goñi *et al.*, 2008; UNECLAC, 2015).

En tal sentido, una reducción sustancial de las desigualdades debe anclar los derechos sociales universales y promover la formalización del empleo informal, junto con la creación de empleos de alta calidad. Lo primero se implementó a duras penas, con algunas excepciones, mientras que lo último tiende a oponerse al extractivismo dado su enfoque en el sector primario. Frente a este último punto, el modelo de desarrollo basado en materias primas consiste principalmente en economías de enclave que crean pocos empleos y tienen pocos efectos sobre el resto de la economía. En América Latina, un poco más de la mitad de los trabajadores se encuentran en la economía informal, denominada acertadamente como la máquina reproductora de las desigualdades sociales (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

Respecto a las políticas educativas, se suman las dudas sobre su efecto reductor de las desigualdades, ya que paralelamente se incrementan las brechas en

inequality according to the Gini index, as already mentioned. An example of this is that most of the social policies continue to benefit above all formally and socially insured employees and, therefore, social classes with middle and high income, and on the contrary, the poorest fifth of the population receives just under ten percent of social transfers (Goñi *et al.*, 2008; UNECLAC, 2015).

In this sense, a substantial reduction in inequalities should anchor universal social rights and promote the formalization of informal employment, along with the creation of high-quality jobs and decent work for all. The former was hardly implemented, with a few exceptions, while the latter tends to oppose extractivism given its focus on the primary sector. In view of this last point, the commodity-based development model mainly consists of enclave economies that create few jobs and have little effect on the rest of the economy. In Latin America, slightly more than half of the workers belong to the informal economy, aptly named the reproductive machine of social inequalities (see Salazar-Xirinachs and Chacaltana, 2018).

Concerning educational policies, there are doubts regarding their capacity to reduce inequalities since gaps in educational quality between different institutions within the national educational systems and in the hierarchical fragmentation that expresses the social value of the different educational diplomas (public-private, urban-rural), which depend on the characteristics of the social structure of students, simultaneously increase. Yet, we cannot deny the renewed and significant educational expansion in Latin America in recent years, which managed to expand the access of socially disadvantaged populations to the various educational levels, and has led to a quantitative reduction of gaps in the access to education (Lustig *et al.*, 2013). Consequently, it is necessary to refer to a change in the organization of educational inequalities rather than a substantial change in the tendency of reproduction of social inequalities in regional educational systems or even a challenge to the historical educational privileges of the middle and upper classes (Peters, 2013).

la calidad educativa entre diferentes instituciones dentro de los sistemas educativos nacionales y en la fragmentación jerárquica que expresa la valoración social de los diferentes diplomas educativos (público-privado, urbano-rural), que dependen de las características de la composición social del alumnado. Aunque, no se puede negar la expansión educativa renovada y significativa en América Latina en los últimos años, que logró ampliar el acceso de los grupos poblacionales socialmente desfavorecidos a los diversos niveles educativos, lo que ha llevado a una reducción cuantitativa de las brechas en el acceso a la educación (Lustig *et al.*, 2013). En consecuencia, es necesario referirse a un cambio en la configuración de las desigualdades educativas antes que a un cambio sustancial en la tendencia de reproducción de las desigualdades sociales en los sistemas educativos regionales o, incluso, a un desafío de los privilegios educativos históricos de las clases medias y altas (Peters, 2013).

En definitiva, la reducción de las brechas exige un recorte a la riqueza de las élites. En este contexto, en América Latina es preciso señalar las desigualdades extremas en torno a la propiedad de la tierra, los ingresos y la riqueza. En estas áreas se ejecutaron escasas reformas políticas, o bien, éstas fracasaron en gran medida. Así, la propiedad de la tierra sigue distribuida de manera extremadamente desigual, aumentando incluso en algunos países de la región. Varios anuncios de reforma agraria en Bolivia y Venezuela se implementaron de manera vacilante o no tuvieron los efectos deseados (Kay y Vergara-Camus, 2018; Tilzey, 2019). Aún más, el modelo de desarrollo (Neo-)Extractivista, particularmente en aquellos países enfocados en el sector agrícola (soya, aceite de palma, industria maderera), condujo a un proceso opuesto con una creciente concentración de la propiedad de la tierra, como también a una importancia creciente de los actores transnacionales en la agricultura (Soto Baquero y Gómez, 2012; Cáceres, 2015).

Con respecto a la política fiscal, tampoco se han llevado a cabo reformas sustanciales que rompan con la carga tributaria relativamente baja y, en particular, con la falta de progresividad de los sistemas tributarios latinoamericanos. Por cierto, la tasa impositiva regional entre 2000-2014 (incluidas las

In short, closing gaps requires a cutback in the wealth of elite groups. In this context, in Latin America it is necessary to point out the extreme inequalities around land ownership, income and wealth. Little or no political reforms were implemented in these areas, or they have largely failed. Thus, land ownership continues to be extremely unevenly distributed, even increasing in some countries in the region. Various land reform announcements in Bolivia and Venezuela were either hesitantly implemented or did not have the desired effects (Kay and Vergara-Camus, 2018; Tilzey, 2019). Furthermore, the (Neo-)Extractivist development model, particularly in those countries focused on the agricultural sector (soybean, palm oil, timber industry), led to an opposite process with an increasing concentration of land ownership, and to a growing importance of transnational actors in agriculture (Soto Baquero and Gómez, 2012; Cáceres, 2015).

With reference to tax policy, no substantial reforms have been carried out that break away from the relatively low tax burden and, in particular, from the lack of progressivity of Latin American tax systems. By the way, the regional tax rate between 2000-2014 (including contributions to social security) increased from around 17% to more than 21% of GDP (UNECLAC, 2016a, p. 102 et seq.). Only five countries in the region have managed to reach a tax level that corresponds to their economic development (Argentina, Bolivia, Brazil, Nicaragua and Uruguay). Nevertheless, most of these revenues depend mainly on the circumstances and also on the fact that the wealth of economic elite groups is not subject to tax. In addition, the tax share has decreased regionally since 1990, even in 2013 it represented only 3.5% of total tax collections. During the same period, the sales tax, which is particularly burdensome to the poorest classes, increased by 1/3, to 36%, representing today the largest source of regional tax revenue. The Latin American tax systems thus preserve their regressive distributive nature and contribute to the (re-)production of existing inequalities. A recent study by ECLAC (2019b, p. 121) shows that Latin American tax systems still refrain from redistributing income.

contribuciones a la seguridad social) aumentó alrededor del 17 a más del 21% del PIB (UNECLAC, 2016a, p. 102 y ss.). Solo cinco países de la región han logrado alcanzar un nivel tributario que corresponde con su desarrollo económico (Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Uruguay), sin embargo, la mayoría de estos ingresos dependen principalmente de la coyuntura, lo que se debe, también, al hecho de que el patrimonio de las élites económicas no está sujeto a impuestos. Además, la participación tributaria ha disminuido regionalmente desde 1990, incluso en 2013 representó solamente el 3,5% de los recaudos fiscales totales. Durante el mismo período, el impuesto a las ventas – que es particularmente oneroso para las clases más pobres – aumentó en 1/3, al 36%, representando hoy la mayor fuente de ingresos fiscales regionales. Los sistemas tributarios latinoamericanos preservan así su carácter distributivo regresivo y contribuyen a la (re-)producción de las desigualdades existentes. Un estudio reciente de la UNECLAC (2019b, p. 121) demuestra que los sistemas tributarios latinoamericanos se abstienen aún de realizar una redistribución de los ingresos.

Lecciones aprendidas del (Neo-) Extractivismo para el futuro político

En su conjunto, se evidencia que los gobiernos de izquierda en América Latina no pudieron usar las condiciones favorables generadas por los altos ingresos provenientes de las materias primas, con una amplia base de legitimación, para dar un giro positivo frente a los problemas estructurales de la región. En América Latina se presentó una oportunidad centenaria para superar las características [estructurales] derivadas de la dependencia económica, la desigualdad social y la subordinación política. Como lo subraya Burchardt (2016), esta constelación única de reforma no se usó consecuentemente y hoy la región se encuentra nuevamente en una profunda crisis.

Al no lograr encaminar el cambio estructural económico y la reducción discreta de las desigualdades en los ingresos durante la fase de auge, las políticas se basaron principalmente en la distribución de las rentas provenientes de las materias primas y no en la redistribución de la riqueza social, causando un

Lessons Learned from (Neo-) Extractivism for the Political Future

As a whole, it is evident that left-wing governments in Latin America were unable to use the favorable conditions generated by high income from commodities, with a broad base of legitimacy, to take a positive turn in the face of the structural problems in the region. In Latin America, there was a centuries-old opportunity to overcome the structural characteristics derived from economic dependency, social inequality, and political subordination. As Burchardt (2016) emphasises, this unique constellation of reform was not used consistently and today the region is again in deep crisis.

Failing to steer economic structural change and a modest reduction in income inequalities during the boom phase, policies were based primarily on the distribution of rents from commodities and not on the redistribution of social wealth, causing a detriment to the implementation of structural reforms by comfortably avoiding conflicts related to social distribution and resistance from the middle and upper classes.

This balance of a missed opportunity, in a context of exceptionally positive conditions, raises concerns about the potential of models based on the extraction of commodities. Contrary to the demonization in the literature on development economics, Latin American Neo-Extractivism has shown that, beyond growth leaps, these models also evidently promote significant political and social changes and at least, temporarily, allow successful social development for large sectors of the population. The broad support of the Latin American population for Neo-Extractivism was nourished precisely by these material improvements.

Concurrently, (Neo-)Extractivism makes the enormous ecological problems evident in the medium and long term, in addition to remaining economically and socially susceptible to crises. Likewise, it carries, reproduces or reinforces specific social arrangements and power relations. As an example, from the deepening of the rentier social structures, economic, political and social obstacles arise for the change of the development model and

detrimento a la implementación de las reformas estructurales al evadir –cómodamente– los conflictos relacionados con la distribución social y la resistencia de las clases media y alta.

Este balance de una oportunidad perdida, en un contexto de condiciones excepcionalmente positivas, plantea la inquietud en torno al potencial de los modelos basados en la extracción de materias primas. Contrariamente a la demonización por parte de la literatura sobre economía del desarrollo, el Neo-Extractivismo latinoamericano ha demostrado que estos modelos, allende los saltos en el crecimiento, también impulsan –evidentemente– cambios políticos y sociales significativos y al menos, temporalmente, permiten el éxito del desarrollo social para grandes sectores de la población. El amplio apoyo de la población latinoamericana al Neo-Extractivismo se nutrió justamente de estas mejoras materiales.

Al mismo tiempo, el (Neo-)Extractivismo hace evidentes los enormes problemas ecológicos a mediano y largo plazo, además de que sigue siendo económica y socialmente susceptible a las crisis. En igual forma, éste acarrea, reproduce o refuerza configuraciones sociales y relaciones de poder específicas. Como ilustración, de la profundización de las estructuras sociales rentistas surgen obstáculos económicos, políticos y sociales para el cambio del modelo de desarrollo y la ampliación de la base económica. En consecuencia, ante la agudización actual de la situación política, las fuerzas progresistas deben comenzar a reflexionar críticamente sobre su reciente fracaso y desarrollar respuestas constructivas para el futuro. Si persisten en la autoadulación y en una externalización cómoda de su responsabilidad frente a los fracasos *ergo* una atribución de ellos a las maquinaciones imperialistas, ello no solo les obstaculiza un nuevo ascenso, sino que les prepara un próximo fracaso. Los desarrollos recientes indican que esto es exactamente lo que sucederá.

Por lo tanto, el gran desafío para la región sigue siendo lo mismo. Se trata de construir un modelo de desarrollo alternativo que no dependa de los vaivenes de los precios de las materias primas y la continua destrucción de la naturaleza. Esto es incluso más importante, teniendo en cuenta que en la crisis actual aumentan las voces de personas e instituciones internacionales importantes que buscan

the expansion of the economic base. Consequently, facing the current exacerbation of the political situation, progressive forces must begin to critically reflect on their recent failure and develop constructive responses for the future. If they persist with self-flattery and a comfortable externalization of their responsibility in the face of failures, *ergo* their attribution to imperialist machinations, this not only hinders a new ascent, but prepares them for a next failure. Recent developments indicate that this is exactly what will happen.

Therefore, the great challenge for the region remains the same. It is about building an alternative development model that does not depend on the fluctuations in the price of commodities and the continuous destruction of nature. This is even more important, considering that in the current crisis the voices of important international people and institutions are increasing, taking advantage of the recovery from the coronavirus crisis to propel a fundamental change in the economic and social model in order to reduce greenhouse gas emissions and advance energy transition (von der Leyen, 2019; OECD, 2020). Although it remains to be seen whether this will remain as discourse or whether there will be actual and forceful changes, these proposals from the mainstream are encouraging for the future of the planet and humanity, but also threaten the fundamentals of the (neo-)extractivist development model. In other words, the relevance of structural change is no longer based primarily on socio-environmental concerns, it seems that changes at the international level indicate that the model as such has no future (Peters, 2020b).

The good news is that we can learn from the failures of the past. First, extreme social inequalities must be reduced consistently and sustainably. Central measures include the creation of formal jobs, the expansion of social rights, and the expansion of high-quality social infrastructure. Furthermore, the privileges of elite groups must be cut back. An agricultural reform and, above all, a progressive tax policy is offered as the real panacea. Secondly, the left-wing movement in turn must abandon its at times instrumental relationship with democracy

aprovechar la recuperación de la crisis del coronavirus para impulsar un cambio fundamental del modelo económico y social con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar en la transición energética (von der Leyen, 2019; OECD, 2020). Aunque todavía queda por esperar si se queda en un discurso o se habrá cambios reales y contundentes, estas propuestas desde el *mainstream* son alentadoras para el futuro del planeta y de la humanidad, pero también amenazan los fundamentos del modelo de desarrollo (neo-)extractivista. Es decir, la relevancia del cambio estructural ya no se basa en primer lugar en preocupaciones socioambientales, parece que los cambios al nivel internacional indican que el modelo como tal no tiene futuro (Peters, 2020b).

La buena noticia es que podemos aprender de los fallos del pasado. En primer lugar, las desigualdades sociales extremas deben reducirse de manera consistente y sostenible. Las medidas centrales incluyen la creación de empleo formal, la expansión de los derechos sociales y la expansión de infraestructura social de alta calidad. Además, deben recortarse los privilegios de las élites. Una reforma agraria y, ante todo, una política fiscal progresiva se ofrece como la real panacea. En segundo lugar, por su parte la izquierda debe abandonar su relación a veces instrumental con la democracia y, sobre todo, aprender a reconocer las críticas desde sus propias filas, no como una difamación contrarrevolucionaria, sino como un correctivo necesario frente a la autonomización del poder. Esto incluye repensar su enfoque en líderes políticos individuales, fortalecer los niveles intermedios de gobierno y, ante todo, respetar la autonomía de los movimientos sociales. Finalmente, a mediano y largo plazo, es necesario alejarse de la orientación unilateral hacia el modelo de exportación de materias primas. Esto exige la promoción de sectores productivos más allá de la economía basada en ellas, junto con una discusión sobre alternativas al extractivismo accesibles y acordes con las capacidades de las mayorías.

and, above all, learn to recognize criticism from its own ranks not as counterrevolutionary defamation, but as a necessary corrective measure against the autonomization of power. This includes reconsidering its focus on individual political leaders, strengthening the middle levels of government, and, above all, respecting the autonomy of social movements. Finally, in the medium and long term, it is necessary to draw away from the unilateral orientation towards the commodities export model. This requires the promotion of productive sectors beyond the commodity-based economy, along with a discussion on alternatives to extractivism that are accessible and consistent with the capacities of the majority.

Referencias

- Acosta, A., 2011. Extractivismo y neo-extractivismo: dos caras de la misma maldición. *Línea de Fuego*, Quito.
- Aguirre Rojas, C., 2020. Los movimientos indígenas de América Latina. *Sur y tiempo. Rev. Hist. Amer.* 1, 100-128. DOI: 10.22370/syt.2020.1.2049
- Alarcón, P., 2021. The ecuadorian oil era: Nature, rent, and the state. *Nomos*, Baden-Baden, Germany. DOI: 10.5771/9783748921158
- Oil rent and the role of the state: Economic diversification in a small economy, Ecuador 1972-2017. PhD thesis. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- Amarante, V., Brun, M., 2018. Cash-transfers in Latin America: Effects on poverty and redistribution. *Econ.* 19(1), 1-31. DOI: 10.1353/eco.2018.0006
- Aravena, C., Fuentes, J., 2013. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*. CEPAL, Santiago. DOI: 10.18356/fce26be9-es
- Arsel, M., Hogenboom, B., Pellegrini, L., 2016. The extractive imperative in Latin America. *Extrac. Ind. Soc.* 3, 880-887. DOI: 10.1016/j.exis.2016.10.014
- Auty, R., 1993. *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*. Routledge, London.
- Barrandarián, J., 2019. Lithium and development imaginaries in Chile, Bolivia and Argentina. *World Dev.* 113, 381-391. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.09.019
- Beasley-Murray, J., 2010. Constituent power and the Caracazo: The exemplary case of Venezuela. *Latin America's left turns. Politics, policies, and trajectories of change*. Boulder, London. pp. 127-144.
- Beck, M., 2009. Rente und rentiersstaat im Nahen Osten. In: Beck, M., Harders, C., Jünemann, A., Stetter, S. (Ed.), *Der nahe osten im umbruch: Zwischen transformation und autoritarismus*. VS Verlag, Wiesbaden, Germany. pp. 25-49. DOI: 10.1007/978-3-531-91890-7_2
- Becker, M., 2014. Rafael Correa and social movements in Ecuador. In: Ellner, S. (Ed.), *Latin America's radical left: Challenges and complexities of political power in the twenty-first century*. Rowman & Littlefield, Lanham, MD. pp. 127-148.
- Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (BTMU), 2016. Special report: Gauging Latin America's dependence on commodities. MUFG, New York, NY. Available: http://www.bk.mufig.jp/report/ecolatin2016/SR_Commodity_Dependence_010516.pdf; consulted: July, 2020.
- Burchardt, H-J., 2016. Zeitenwende? Lateinamerikas neue Krisen und Chancen. *ApuZ* 39, 4-9.
- Burchardt, H-J., Domínguez, C., Larrea, C., Peters, S., 2016. Introducción. In: Burchardt, H-J., Domínguez, C., Larrea, C., Peters, S. (Eds.), *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. UASB-ICDD, Quito. pp. 7-17.
- Burchardt, H-J., Dietz, K., 2014. (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Q.* 35(3), 468-486. DOI: 10.1080/01436597.2014.893488
- Cáceres, D., 2015. Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agrobusiness in Argentina. *J. Agrar. Change* 15(1), 116-147. DOI: 10.1111/joac.12057
- Coronil, F., 2013. El estado mágico. *Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Alfa, Caracas.
- Coronil, F. 2008. It's the oil, stupid!. In: *ReVista Harvard Review of Latin America - Venezuela: The Chavez effect (fall 2008)*. Available at: <https://revista.drclas.harvard.edu/book/its-oil-stupid/>; accessed: July, 2019.
- Dávalos, P., 2014. *Alianza País o la reinención del poder: Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Desde abajo, Quito.
- Estado Plurinacional de Bolivia, 2015. Plan de desarrollo económico y social 2016-2020. En el marco del desarrollo integral para el vivir bien. *Rumbo a la agenda patriótica 2025*. Available at: <http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>; accessed: July, 2020.
- Frenkel, R., Rapetti, M., 2012. External fragility or deindustrialization: What is the main threat to Latin American Countries in the 2010s?. *World Econ. Rev.* 1, 37-57.
- Fukuyama, F., 1992. *The end of history and the last man*. Free Press, New York, NY.
- Galeano, E., 1971. *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores, Mexico, DF.
- Gelb, A., 1988. *Oil windfalls: Blessing or curse?* Alab Gelb and associates (A World Bank Research Publication), Washington, DC.
- Göbel, B., 2015. Extractivismo y desigualdades sociales. *Iberoamericana* 58, 161-165.
- Gómez Sabaini, J., Jiménez, J., Morán, D., 2015. El impacto fiscal de la explotación de los recursos no renovables en los países de América Latina y el Caribe. *UNECLAC*, Santiago.
- Goni, E., López, J., Servén, L., 2008. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *Policy Research Working Paper 4487*. World Bank, Washington, DC. DOI: 10.1596/1813-9450-4487
- Gudynas, E., 2012. Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo suramericano. *Nueva Sociedad* 237, 128-146.
- Gudynas, E., 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el nuevo progresismo sudamericano actual. In: *Extractivismo*,

- política y sociedad. Centro Andino de Acción Popular (CAAP); Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Quito. pp. 187-225.
- Haslam, P., Ary Tanimoune, N., 2016. The determinants of social conflict in the Latin American mining sector: New evidence with quantitative data. *World Dev.* 78, 401-419. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.10.020
- Hecker, P., 2020. Informalidad und ungleichheit im linken Brasilien: Befunde zu hausarbeit und kleinstunternehmen. Nomos, Baden-Baden, Germany. DOI: 10.5771/9783748907756
- Heredia, M., 2016. Las clases altas y las experiencias del mercado. In: Kessler, G. (Ed.), *La sociedad argentina hoy: Radiografía de una nueva estructura. Siglo XXI*, Buenos Aires. pp. 185-205.
- Kaltmeier, O., 2019. Refeudalización: Desigualdad social, económica y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI. CALAS, Bielefeld, Germany. DOI: 10.14361/9783839445242
- Katz, J., Bernat, G., 2013. Macroeconomic adjustment and structural change: The experience of Argentina, Brazil, and Chile, 2000-2010. *Institutions and Economics* 5(2), 37-58.
- Kay, C., Vergara-Camus, L., 2018. La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo. CLACSO, Buenos Aires. DOI: 10.2307/j.ctvn96g0z
- Lander, E., 2020. Crisis civilizatoria: Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana. Transcript-CALAS, Bielefeld, Germany. DOI: 10.14361/9783839448892
- Larrea, C., 2016. Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis. In: Burchardt, H.-J. (Ed.), *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas. UASB-ICDD*, Quito. pp. 131-156.
- Larrea, C., Greene, N., 2018. Concentration of assets and poverty reduction in post-neoliberal Ecuador. In: North, L., Clark, T., (Eds.), *Dominant elites in Latin America: From neoliberalism to the 'Pink Tide'*. Springer, Cham, Germany. pp. 93-118. DOI: 10.1007/978-3-319-53255-4_4
- Lewis, W., 1955. *The theory of economic growth*. Richard D. Irvine, Homewood, IL.
- Lustig, N., López-Calva, L., Ortiz-Juárez, E., 2013. Deconstructing the decline in inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 6552. World Bank, Washington, DC. DOI: 10.1596/1813-9450-6552
- Matthes, S., 2019. Der neo-extraktivismus und die bürgerrevolution: Rohstoffwirtschaft und soziale ungleichheiten in Ecuador. VS Verlag, Wiesbaden, Germany. DOI: 10.1007/978-3-658-26554-0
- Meschkat, K., 2021. La crisis de los regímenes progresistas y el legado del socialismo del Estado. Bielefeld University Press/CALAS, Bielefeld, Germany. DOI: 10.14361/9783839456415
- Meschkat, K., 2019. Sozialismus für Lateinamerika – aber aus welchem Jahrhundert? Manuscrito no publicado.
- Meschkat, K., 2012. Demokratie ohne soziale Bewegungen? In: Burchardt, H.-J. (Ed.), *Soziale bewegungen und demokratie in Lateinamerika: Ein ambivalentes verhältnis*. Nomos, Baden-Baden, Germany. pp. 21-29. DOI: 10.5771/9783845237916-21
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020. Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19. OECD Policy Response to Coronavirus (COVID 19). Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-back-better-a-sustainable-resilient-recovery-after-covid-19-52b869f5/>; accessed: July, 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2015. *Latin American Economic Outlook 2016. Towards a New Partnership with China*. OECD, Paris.
- Oxfam, 2018. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxford, UK.
- Palma, J., 2005. Four sources of de-industrialization and a new concept of the 'dutch disease'. In: Ocampo, J. (Ed.), *Beyond reforms: Structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. ECLAC, Washington, DC. pp. 71-116.
- Paus, E., 2020. Innovation strategies matter: Latin America's middle-income-trap meets China and Globalisation. *J. Dev. Stud.* 56(4), 657-679. DOI: 10.1080/00220388.2019.1595600
- Pérez-Sáinz, J., 2014. Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina. FLACSO, San Jose.
- Peters, S., 2020b. I can't live with or without you: Los desafíos de la transformación ambiental para las sociedades dependientes del petróleo. *Identidades* 10(19), 41-58.
- Peters, S., 2020a. Inequality kills. *International Politics and Society*, available at: <https://www.ips-journal.eu/regions/latin-america/article/show/in-equality-kills-4221/>; accessed: July, 2020.
- Peters, S., 2019a. Rentengesellschaften: Der lateinamerikanische (Neo-)Extraktivismus im transregionalen Vergleich. Nomos, Baden-Baden, Germany. DOI: 10.5771/9783845295282
- Peters, S., 2019b. Sociedades rentistas: Claves para entender la crisis venezolana. *Eur. Rev. Lat. Am. Caribb. Stud.* 108, 1-19. DOI: 10.32992/erlacs.10505
- Peters, S., 2013. Kontinuität im Wandel: Bildungsreformen und soziale Ungleichheiten in Venezuela und Uruguay. Nomos, Baden-Baden, Germany. DOI: 10.5771/9783845244679

- Peters, S., Schneider, S., 2012. Die verhältnisse zum tanzen bringen oder política bailable? Soziale Bewegungen und die Frente Amplio in Uruguay. In: Burchardt, H.-J., Öhlschläger, R. (Eds.), *Soziale bewegungen und demokratie in Lateinamerika*. Ein ambivalentes Verhältnis. Nomos, Baden-Baden, Germany. pp. 121-135. DOI: 10.5771/9783845237916-121
- Philip, G., Panizza, F., 2011. *The triumph of politics: The return of the left in Venezuela, Bolivia and Ecuador*. Oxford - Polity Press, Oxford, UK.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2016: Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso*. PNUD, New York, NY.
- Prebisch, R., 1950. *The Economic development of Latin America and its principal problems*. Lake Success. CEPAL; United Nations, New York, NY.
- Romero Valenzuela, J. 2020. *Natural resource governance, grievances, and conflict: The case of the Bolivian lithium program*. VS Verlag, Wiesbaden, Germany. DOI: 10.1007/978-3-658-27236-4
- Rostow, W., 1959. The stages of growth. *Econ. Hist. Rev.* 12(1), 1-16. DOI: 10.1111/j.1468-0289.1959.tb01829.x
- Saad-Filho, A. 2015. Social policy for Neoliberalism: The bolsa família programme in Brazil. *Dev. Change* 46(6), 1227-1252. DOI: 10.1111/dech.12199
- Saad-Filho, A., Boffo, M., 2020. The corruption of democracy: Corruption scandals, class alliances, and political authoritarianism in Brazil. *Geoforum* DOI: 10.1016/j.geoforum.2020.02.003
- Salazar-Xirinachs, J., Chacaltana, J. (Eds.), 2018. *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos. Proyecto informality and formalization policies*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FORLAC), Lima.
- Singer, H., 1950. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *Am. Econ. Rev.* 40, 473-485.
- Soto Baquero, F., Gómez, S., 2012. *Dinámicas de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO, Rome.
- Svampa, M., 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS-transcript, Bielefeld, Germany. DOI: 10.14361/9783839445266
- Tilzey, M., 2019. *Authoritarian populism and neo-extractivism in Bolivia and Ecuador: the unresolved agrarian question and the prospects for food sovereignty as counter-hegemony*. *J. Peasant Stud.* 46(3), 626-652. DOI: 10.1080/03066150.2019.1584191
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2019a. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2019b. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019. El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2019c. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2019d. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2016a. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2016b. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2015. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago.
- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), 2000-2020. *CEPALSTAT – Base de datos y publicaciones estadísticas*. Available at: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; accessed: July, 2020.
- von der Leyen, U., 2019. *A union that strives for more: My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*. Available at: https://ec.europa.eu/commission/files/political-guidelines-new-commission_en; accessed: July, 2020.
- Weinmann, N., 2020. *Ungleichheitswirkung von Sozialreformen in Lateinamerika: Politische Regulierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay*. Nomos, Baden-Baden, Germany. DOI: 10.5771/9783748908371
- Weinmann, N., 2019. *Arbeit, soziale ungleichheit und politik in Lateinamerika: Im Prisma der Formalisierung bezahlter Haushaltsarbeit in Uruguay*. PhD thesis. Universidad de Kassel, Kassel, Germany. DOI: 10.5771/9783748908371-218
- Welzer, H., 2011. *Mentale infrastrukturen: Wie das wachstum in die welt und in die Seelen kam*. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, Germany.
- Wise, C., 2018. *Dragonomics: How Latin America is maximizing (or Missing Out on) China's international*

development strategy. Yale University Press, New Haven, CT.

- Wolff, J., 2016. Business power and the politics of postneoliberalism: Relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin Am. Politics Soc.* 58(2), 124-147. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2016.00313.x
- Wong, S., Petreski, M., 2014. Dutch disease in Latin American countries: De-Industrialization, how it happens, crisis, and the role of China. Munich Personal RePEc Archive, Paper N° 57056. Available at: https://mpa.ub.uni-muenchen.de/57056/1/MPRA_paper_57056.pdf; accessed: July, 2020.