



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

Hacia un modelo de desarrollo con enfoque de riesgo

**Las proyecciones de desarrollo en las publicaciones de centros
de pensamiento políticos y sus implicancias para la
sustentabilidad del modelo de desarrollo**

Memoria de Título para optar al Título Profesional de Sociólogo

Autor: David Faivovich Killgus
Profesor Guía: Enrique Aliste Almuna

Santiago, enero de 2017

**A Telye, Cristopher, Rodrigo y Alan por todo lo aprendido y todo lo que hemos
logrado y hemos de lograr juntos.**

Índice

1) Resumen	4
2) Definición del problema de investigación	5
2.1) Emergencia de una nueva problemática: Crisis ecológica como crisis de la civilización	5
2.2) Respuestas frente a la amenaza: Surgimiento de nuevas estrategias para afrontar la crisis ecológica	13
2.3) Un acercamiento teórico a la situación actual de la sociedad global: Sociedad globalizada como sociedad del riesgo global	21
2.4) Aterrizaje del riesgo a suelo latinoamericano: Desposesión y dependencia en la génesis de los peligros para la región	34
3) Presentación de objetivos y pregunta de investigación	62
3.1) Delimitación de objeto de análisis	62
3.1.1) Sector productivo a investigar:	62
3.1.2) Actores a investigar:	64
3.2) Objetivos y pregunta de investigación	66
4) Diseño metodológico	67
4.1) Antecala a la técnica de investigación: Principios epistemológicos que definen el enfoque metodológico	68
4.2) Presentación de la técnica de investigación	69
4.3) Preparación del análisis cualitativo de contenido: Descripción del A.C. y realización de las etapas pre-analíticas de la técnica.	73
5) Desarrollo y resultados	84
5.1) Presentación de hallazgos	84
5.2) Hallazgos parciales	84
5.3) Hallazgos generales	127
6) Conclusiones	142
7) Bibliografía	147

1) Resumen

En las siguientes líneas se desarrollaran como temáticas principales el desarrollo productivo y la crisis ambiental; las cuáles serán abordadas desde la perspectivas teóricas de la sociedad del riesgo global y modernidad radicalizada de Ulrich Beck, Giddens y Luhmann junto a la perspectiva de la teoría de la dependencia y la conceptualización de los modos productivos latinoamericanos como regímenes extractivistas.

Con este trasfondo teórico se analizarán distintas publicaciones hechas por centros de pensamiento político o *Think Tanks* relativas al desarrollo productivo, y en específico al desarrollo productivo minero. A partir de este análisis de contenido se buscará identificar la propuesta de desarrollo que subyace a las publicaciones de los *Think Tanks* y si esta propuesta- o más precisamente el modelo de desarrollo que se desprende de las publicaciones- es compatible con una sociedad adaptada al régimen del riesgo global y que por lo tanto el modelo de desarrollo proyectado expresa “ *el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada*”.

El supuesto teórico que se sostiene al respecto es que dada la posición históricamente dependiente de Latinoamérica en el mercado mundial, el capitalismo en esta región se ha configurado de acuerdo a su posición subordinada y en consecuencia han emergido regímenes extractivistas de producción que obligan a asumir un alto nivel de impacto social y ambiental en su operación. Lo anterior impide proyectar un desarrollo enfocado en prevenir y controlar los riesgos -y entre ellos el riesgo de crisis ambiental- por el sencillo motivo que la creación de riesgos le es consustancial a las lógicas de operación del extractivismo. Y es por ello que la hipótesis de investigación descarta la posibilidad de que la propuesta de modelo de desarrollo tras las publicaciones de los *Think Tanks* se encuentre acorde al enfoque de prevención y control del riesgo.

Palabras calves: Desarrollo Productivo, Ecología Política, Sociedad del Riesgo, Extractivismo.

2) Definición del problema de investigación

2.1) Emergencia de una nueva problemática: Crisis ecológica como crisis de la civilización

La segunda mitad del siglo XX inauguró en la escena global una multitud de nuevas problemáticas con las que la así llamada sociedad industrial no había tenido que lidiar. Gradualmente aparecieron nuevos focos de conflictos, nuevas identidades y nuevas agencias que se debatían en temas que de una posición secundaria en la agenda mundial pasaron rápidamente a alcanzar una centralidad política sin precedentes. Así, la segunda mitad del siglo pasado vio emerger con fuerza no solo el apogeo de la guerra fría y su posterior declive, sino también el desfile creciente de movimientos sociales vinculados a problemáticas tales como la discriminación de género, por raza o por inclinación sexual, la despenalización del consumo de sustancias estupefacientes, la reivindicación de identidades étnicas sojuzgadas por el Estado-Nación, etc. En definitiva, los ejes de enfrentamiento político a partir de conceptos de clase y nación, y en torno a instituciones modernas clásicas como el partido político y el Estado, se vieron poco a poco rebasados por una gran profusión de nuevos conflictos que escapaban a las contradicciones en pugna contenidas en el binomio capitalismo-socialismo. Uno de estos conflictos, quizás el más grave en vista de que su población afectada equivale al total de seres vivos sobre el planeta, es la problemática ecológica.

El hoy popular término calentamiento global, así como otros más que lo rodean en el abultado glosario de los procesos destructivos del equilibrio ecosistémico, eran hacia 1972 referencias prácticamente desconocidas para la opinión pública, inclusive para algunos de los científicos que participaron en la Primera Conferencia de la ONU sobre el Medio humano (la llamada Conferencia de Estocolmo), quienes fuera de identificar actividades productivas nocivas para ciertas especies en particular como lo era la caza de ballenas, no adherían a la hipótesis de que el modo de producción industrializado estaba comprometiendo directamente la sostenibilidad de la vida sobre la Tierra. Recién hacia 1979, en la Primera Conferencia Mundial sobre el clima en Ginebra, se llega a considerar al cambio climático como una amenaza real para el planeta, desembocando en una declaración que exhortaba a los gobiernos a tomar medidas para “prever y evitar los

posibles cambios en el clima provocados por el hombre” (de Vengoechea, 2012). Pero no fue hasta 1988 que aparece el Grupo Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), declarándose con ello la urgencia de constituir un equipo científico y un programa capaz de proponer medidas concretas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de manera de poder frenar al calentamiento global (de Vengoechea, 2012).

Desde ese momento hasta la fecha se han celebrado 8 nuevas Convenciones de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, dando cita en cada una de ellas a un número cada vez más importante de mandatarios y líderes mundiales. El problema ha tomado además revuelo mediático, impactando tanto en el sistema educativo como en la publicidad, en prensa escrita como en las más diversas formas de medios de contenido audiovisual. Y no es de sorprender el inusitado estallido de interés por un problema que no cesa de encender luces rojas por cual sea el indicador que se lo mire: Según las mediciones hechas en el observatorio astronómico de Mauna Loa -lugar en que en 1958 el científico estadounidense Charles Kelling descubriera el aumento relativo de la cantidad de CO₂ en la atmósfera- la tasa de crecimiento de la concentración de CO₂ en la atmósfera sería de 0,4% en 1990 y con un aumento sostenido desde entonces, viéndose reflejado dicho incremento porcentual en un aumento neto de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera de 315 partes por millón cuando comenzó la medición en 1958, a las 380 ppm de la actualidad (ambas concentraciones que contrastan frente a las 270 ppm de concentración de CO₂ en burbujas de aire contenida en los casquetes de hielo de Groenlandia y que corresponden a muestras atmosféricas de la época preindustrial) (The Green House Effect).

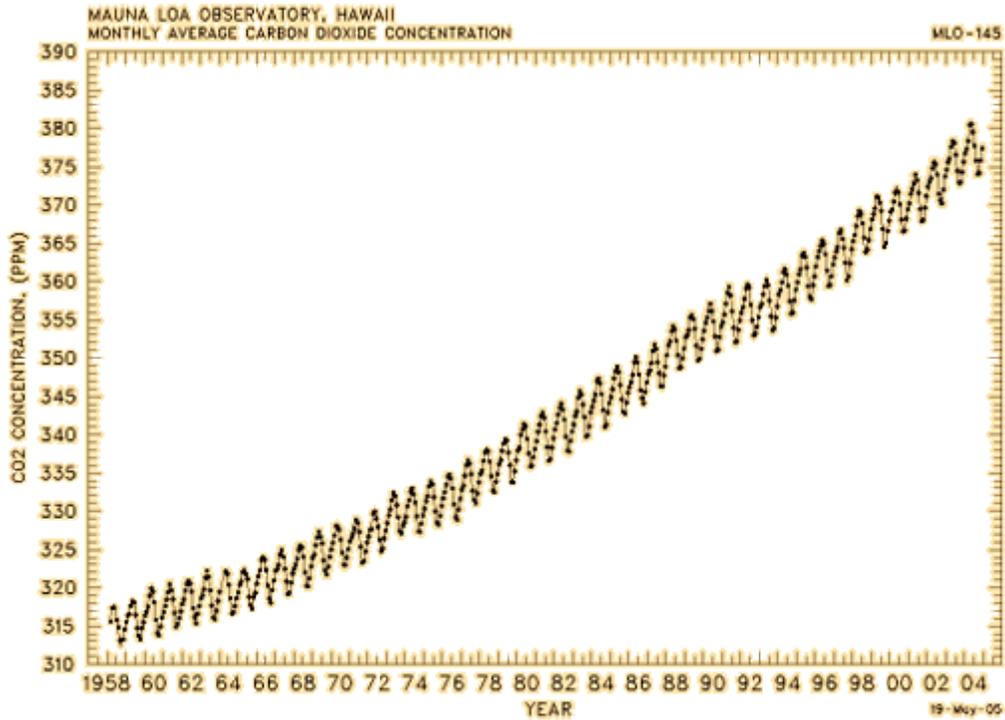


Gráfico: Aumento de la concentración en la atmósfera terrestre en el período de 1958-2004.
Fuente: The Green House Effect

Otras mediciones publicadas en el informe del IPCC del 2007 dan cuenta de que la mayor parte del incremento de gases de invernadero de los últimos 1000 años se ha producido en los últimos 200 años, tal como se plasma en el gráfico a continuación.

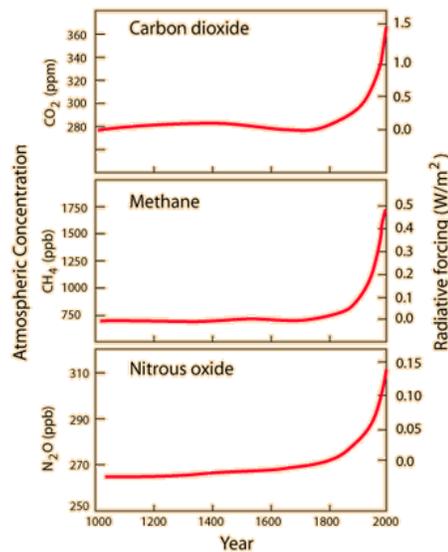


Gráfico: Aumento relativo GEI durante los últimos 1000 años
Fuente: Informe IPCC 2007

En el informe del IPCC del 2014, por su parte, se exhibe una gráfica que concentra la atención en los últimos cuatro decenios, detallando el aporte de cada tipo de gas de efecto invernadero producido por el hombre en cuanto a su porcentaje en el total de gases emitidos por año. Tal como se puede apreciar en la imagen, los gases de mayor preponderancia en el total de las emisiones siguen siendo los derivados de la quema de combustibles fósiles, categoría que ha incrementado su peso relativo desde un 55% del total de las emisiones para el periodo 1970-1980, a el 62% alcanzado en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2010. De ahí se desprende que a pesar de la eficiencia energética alcanzada por las la tecnología actual en relación a los decenios anteriores y el mayor desarrollo de ERNC, el petróleo no ha perdido su posición central como principal fuente de GEI.

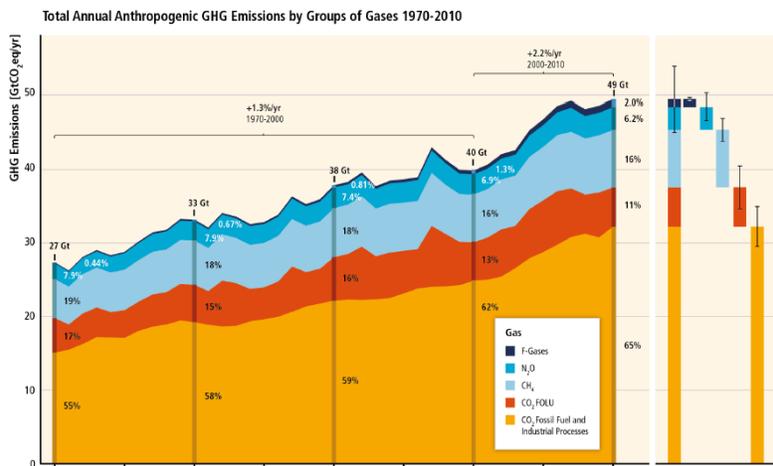


Gráfico: Emisión total anual de emisiones antropogénicas de GEI por grupos de gases 1970-2010
Fuente: Informe IPCC 2010

Además, este mismo informe provee una gráfica donde se establece el peso relativo en el total de las emisiones antropogénicas de GEI según el sector económico para el año 2010. Como bien se puede notar sectores como la agricultura, silvicultura y otros usos de suelo (AFOLU por su sigla en inglés) son responsables de mayores emisiones que otros sectores que, como el transporte, son comúnmente asociados al fenómeno en cuestión.

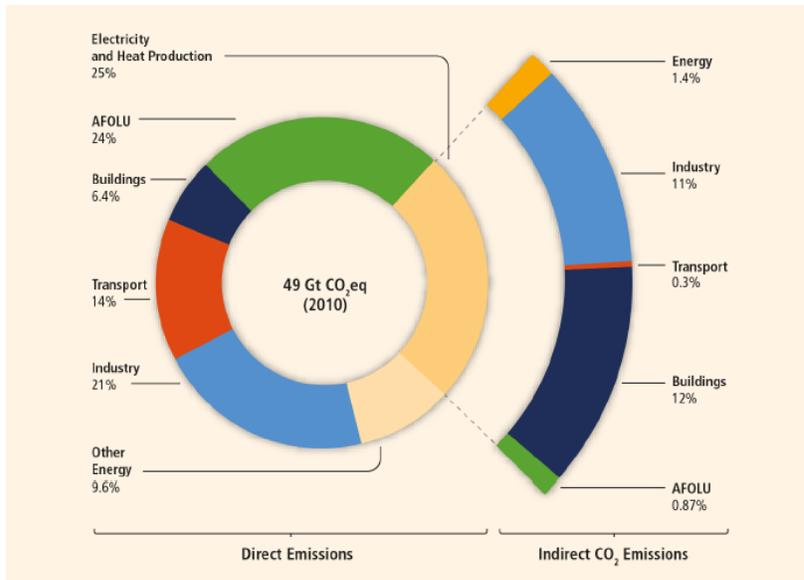


Gráfico: Porcentaje relativo de emisión de GEI por sector industrial para el año 2010
Fuente: Informe IPCC 2010

El informe del IPCC del año 2015, por su parte, contiene una gráfica donde se plasma el incremento en la temperatura terrestre para el periodo 1901-2012, disgregado por región.

Cambio observado en la temperatura en superficie, 1901-2012

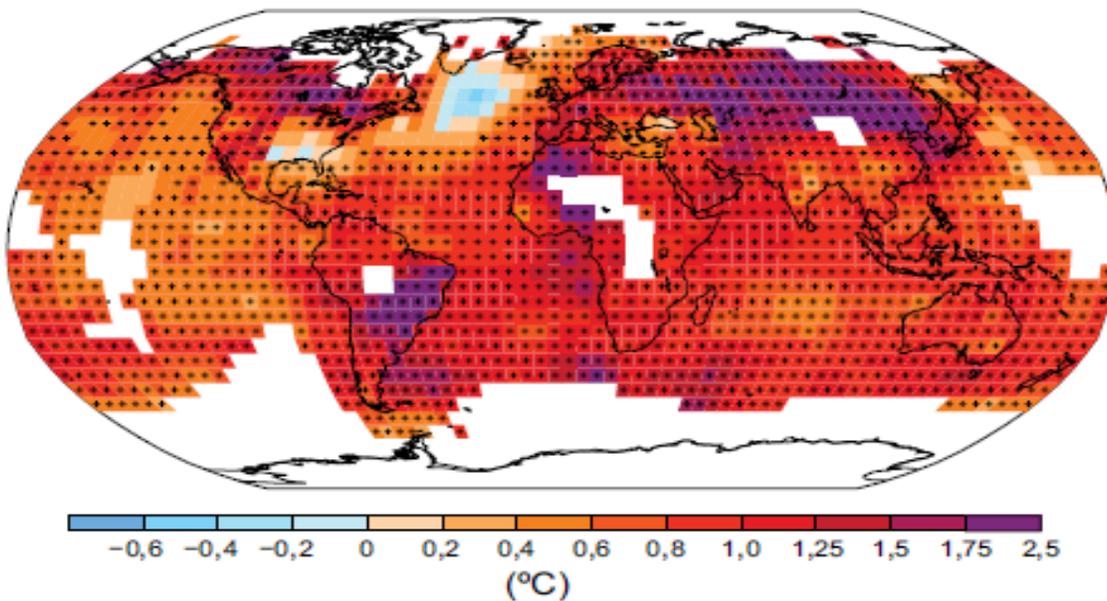


Gráfico: Cambio observado en la temperatura en superficie, 1901-2012
Fuente: Informe IPCC 2015

Como bien se puede desprender de la gráfica, prácticamente no existen sectores en el planeta de los que se tenga información que no hayan sufrido importantes variaciones en su temperatura promedio durante el periodo en cuestión, mostrando la gran mayoría de las regiones terrestres variaciones positivas en su temperatura por sobre los 0,6 grados Celsius.

En síntesis, la irrupción del fenómeno del calentamiento global constituye el despegue a nivel global de una problemática que acapara cada vez mayor interés de la comunidad científica y del sistema político, más aún tras la identificación de las principales causas del calentamiento global como derivadas de la acción humana (siendo la principal de ellas la quema de combustibles fósiles).

Ahora bien, aunque la emergencia del efecto invernadero y el calentamiento global sea quizás el evento de mayor relevancia para la masificación e instalación a nivel mundial de la problemática ecológica, no por ello debe caerse en el reduccionismo espurio de atribuir a la emisión de GEI toda la incidencia del ser humano en la crisis ecológica. Por eso no es lícito simplemente reducir el total del daño antropogénico a la biosfera al aumento de las emisiones de GEI, más bien lo que se observa es que dicho aumento de las emisiones constituye tan solo uno de los factores destructores de una variopinta gama de ellos, no más que un engranaje dentro de la gran maquinaria ecocida.

Basta sino recordar algunos de los más bullados desastres ambientales como el derrame de alrededor de 40.900 mt³ de petróleo en bahía Príncipe Guillermo en Alaska del petrolero Exxon Valdez; los accidentes en las plantas nucleares de Chernóbil, Tokaimura y Fukushima y sus subsecuentes contaminación por radiación kilómetros a la redonda; la explosión y derrame de crudo de la plataforma petrolífera “Deep Waters” en la Golfo de México; la fuga de isocianato de metilo de una fábrica de pesticidas en Bhopal, India; o la explosión de la planta química ubicada en la zona de Seveso en Italia, (RECYTRANS, 2014) para caer en la cuenta de que no todo tipo de acto contaminante que directa o indirectamente agrava el cambio climático se relaciona con la emisión de GEI; bien un acto contaminante puede atacar la totalidad del sistema biosférico contaminando otra parte de sí, dificultando igualmente el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Extendiendo la metáfora, la tierra en cuanto a organismo puede llegar a enfermarse por múltiples causas y es el humano como principal agente patógeno quien se encarga de

diversificar los procesos de intoxicación de los distintos órganos del cuerpo. Y aunque estos procesos nocivos para las condiciones para la vida en la tierra suelen ser expuestos mediáticamente bajo la forma de desastres de gran espectacularidad e impacto noticioso como los recién mencionados, la mayor de las veces se manifiestan en eventos mucho menos notorios pero que encarnan el estado actual del modo de vivir humano: la polución de los canales de agua y el suelo como consecuencia de la agroindustria, la liberación de metales pesados y ácidos altamente corrosivos por la actividad minera, la erosión del suelo por la deforestación y la acidificación del océano por la basura plástica arrojada a los mares son solo algunos ejemplos de procesos destructivos que día a día se llevan a cabo a lo largo y ancho de la faz terrestre y que son normalizados como efectos de las actividades productivas o como consecuencias derivadas del consumo.

Luego, la crisis ecológica no remite meramente a episodios de destrucción paradigmáticos, accidentes que trasgreden toda norma de regulación establecida, sino que abarca el total de las áreas en las que se inscriben los quehaceres humanos, sean éstos de alimentación con sus correspondientes industrias, vestuario, transporte, comunicación, y un largo etcétera que resume una lista extensa de áreas en las que se desenvuelven dichos quehaceres.

El panorama hasta este punto expuesto refleja una actualidad severamente damnificada por los daños consumados en el ecosistema, peor todavía, las proyecciones futuras no dejan mucho espacio para el optimismo, no al menos si no se adoptan con urgencia medidas radicales. A esta conclusión llega también el cuarto informe de evaluación del IPCC, del cual se desprenden ciertas conclusiones fatídicas que se presentan en el capítulo “Originantes y proyecciones de cambios climáticos futuros, y sus impactos”. Algunas de las “conclusiones sólidas” -siguiendo la propia nomenclatura del informe- que se presentan son:

- *De subsistir las políticas actuales de mitigación del cambio climático y las correspondientes prácticas de desarrollo sostenible, las emisiones de GEI mundiales seguirán aumentando durante los próximos decenios. {GTIII 3.2, RRP}*
- *El mantenimiento de las emisiones de GEI en tasas actuales o superiores ocasionaría un mayor calentamiento e induciría numerosos cambios en el sistema*

climático mundial durante el siglo XXI, que muy probablemente serían mayores que los observados durante el siglo XX

- *El calentamiento antropógeno y el aumento de nivel del mar proseguirían durante siglos aunque las emisiones de GEI se redujesen lo suficiente para estabilizar las concentraciones de GEI, debido a las escalas de tiempo en que se desarrollan los procesos y retroefectos climáticos*
- *Es muy probable que los impactos aumenten debido a una mayor frecuencia e intensidad de ciertos fenómenos meteorológicos extremos. Sucesos recientes han evidenciado la vulnerabilidad de algunos sectores y regiones, incluso en países desarrollados, a olas de calor, ciclones tropicales, crecidas y sequías, que resulta más preocupante que en las conclusiones del TIE*

Estos pronósticos deducidos de la actual situación arrastran consigo un reguero de escenarios apocalípticos a cosechar en un futuro próximo. Guerras, crisis económicas, extinciones masivas, hambrunas, sequías y todo tipo de desastres naturales son solo algunas de las consecuencias esperadas por la escasez de recursos naturales y la inestabilidad meteorológica, inclusive la extinción total de la especie humana aparece como un escenario plausible si es que la sociedad global mantiene sin modificar las tendencias actuales de intervención de su medio. Lamentablemente la falta de voluntad política para realizar cambios y la inconciencia empresarial con respecto al tema sugieren la insuficiencia, quizás hasta la absoluta incompetencia, de las instituciones de la sociedad global para enfrentar con medidas drásticas el complejo panorama. Solo basta con evocar a este punto el pobre resultado alcanzado por los 196 gobiernos representados en el COP 21 para percatarse de lo ineficaz de las respuestas ofrecida por el sistema político y económico internacional, pues a pesar de tanto festejo mediatizado con respecto al acuerdo suscrito entre las naciones participes, lo concreto es que no se instauraron mecanismos de sanción vinculantes que obligara a las economías a reducir su impacto en el ambiente.

Por otra parte, y en paralelo a este fracaso camuflajeado de éxito, la industria petrolera expande la proyección de las zonas de extracción de crudo hacia el círculo polar ártico, precisamente a aquellas sectores otrora inviables de ser explotados pero que por efecto del

derretimiento de los hielos se han vuelto disponibles para su explotación, y con esto, aumenta el volumen total de petróleo disponible para su combustión.

Ante esta incapacidad de la sociedad global para neutralizar, siquiera cesar el incremento del daño antropogénico perpetrado contra la biosfera, queda en evidencia en qué medida la crisis ecológica comporta también una crisis civilizatoria. Lo anterior, ya que la crisis ecológica pone de relieve no sólo la imposibilidad de la sociedad global para transformar los modos de relación con su entorno, sino también la causa más profunda que determina dicha imposibilidad, a saber: La incapacidad de la sociedad de transformarse a sí misma para hacer posible un nuevo modo de relación con su entorno. Por eso es que no sorprende la escasa e insuficiente oferta de medidas asumidas por las naciones hasta el momento para hacer frente a la crisis ecológica; por eso tampoco puede suscitar asombro la abrumadora cantidad de proyectos extractivos e industriales altamente contaminantes que se siguen promoviendo para los años venideros. Y es por eso también que esta problemática exige un abordaje que no se limite a los aspectos científico-físicos del fenómeno, sino que lleve a una honda inmersión en sus implicancias sociales, o si se quiere, en las condiciones estructurales propias de la sociedad moderna que han precipitado a la crisis y que obstaculizan su superación.

2.2) Respuestas frente a la amenaza: Surgimiento de nuevas estrategias para afrontar la crisis ecológica

En los renglones precedentes se ha presentado la aparición, auge y recrudescimiento de la problemática ecológica hasta el punto límite en el que se halla en la actualidad, amenazando la perspectiva de futuro para el ser humano y el resto de las especies que coexisten en la biosfera.

Se ha mostrado también la ausencia de medidas enérgicas, profundas y radicales que pongan freno al incremento desbordado de procesos destructivos de los ecosistemas. No obstante, cabe aclarar que dicha ausencia de medidas efectivas no implica que no se hayan ensayado medidas en lo absoluto, ni menos aún que no se hayan ideado alternativas

pensadas para solucionar esta problemática a pesar de no haber llegado a materializarse en un proyecto político en ejercicio.

Interesa entonces revisar las principales propuestas esgrimidas para enfrentar la problemática ecológica durante estos últimos decenios en los que el tema ha cobrado relevancia; todo con el afán de contar con una imagen detallada de las reacciones ofrecidas por la sociedad ante la crisis ecológica y poder con ello reconocer con mayor precisión los factores que explican el constante fracaso de la sociedad moderna globalizada para superar la enfermedad mortal que ella misma se ha auto infligido.

En “Decrecimiento o deconstrucción de la economía: Hacia un mundo sustentable” Enrique Leff comienza por retrotraer al lector a los años 60, periodo convulso en los ámbitos político, económico y cultural en el cual la ortodoxia capitalista, pero también la socialista, comienzan a verse fuertemente golpeadas en los cimientos mismos de su doctrina. Tal como relata el autor mexicano, durante esta década se encendió la alarma ecológica y se inició el cuestionamiento del *“principio del progreso impulsado por la potencia de la ciencia y de la tecnología, convertidas en las más serviles y servibles herramientas de la acumulación de capital, y el mito de un crecimiento económico ilimitado”* (Leff, 2008, pág. 82)

El concepto mismo de progreso que había sido entronado por la modernidad como el más alto de sus ideales es repentinamente llamado a comparecer frente un incipiente grupo de intelectuales que cuestionaron las prácticas impulsadas y legitimadas en su nombre; los estragos cada vez más visibles en la naturaleza y en la población humana por el avance del progreso moderno les sirvieron de evidencias para emprender este juicio rehuido hasta el momento por los principales exponentes de las izquierdas y derechas del mundo.

Es en este período en el que empiezan a resonar nombres como Schumacher, Naess, Bookchin, Ilich, Marcusse, entre otros, además del célebre Club de Roma conformado por políticos, científicos e intelectuales que fueron quienes encargaron al MIT la realización del “Informe sobre los límites al crecimiento”, el cuál vio la luz en el año 1972.

Pronto y de manera intempestiva ingresaron a la palestra ideas tales como que la producción industrial debía limitarse, que el antropocentrismo debía ser reemplazado por un biocentrismo que resguarde la vida, que la escala de las naciones y el comercio debían

reducirse a una escala humana y que no había emancipación posible del ser humano a costa de la dominación de la naturaleza.

La certidumbre de que la economía mundial debía ser ajustada a la capacidad de carga de la biosfera se vio también reforzada por una rica vertiente teórica posteriormente denominada como bioeconomía o economía ecológica, la cual desde sus pioneros como Georgescu Roegen- quien vinculó por primera vez el concepto de entropía a los procesos económicos- hasta exponentes como Hermann Daly- quien brindó las bases operativas para una economía sostenible- ha venido criticando los principios de la economía neoclásica, advirtiendo sobre el hecho de que no puede existir un sistema abierto en constante crecimiento (economía capitalista) al interior de un sistema cerrado con recursos finitos (biosfera). O como bien Leff señala al referir los fundamentos de la bioeconomía: *“El crecimiento económico, el metabolismo industrial y el consumo exosomático, implican un consumo creciente de naturaleza- materia y energía-, que no solo se enfrentan a los límites de dotación de recursos del planeta, sino que se degrada en el proceso productivo y de consumo, siguiendo los principios de la segunda ley de la termodinámica.”* (Leff, 2008, pág. 82)

Esta gran profusión de nuevas perspectivas teóricas sobre la relación entre lo social y su entorno rebasó el ámbito de lo económico para llegar a profundos replanteamientos filosófico/epistemológicos sobre la forma en que el humano conoce y actúa en el mundo. Por eso no es de sorprender que como Eduardo Gudynas y Graciela Evia señalan en el libro *“La Praxis por la Vida- Introducción a las metodologías de la Ecología Social”*, ya en la década de los 80 se instala y toma fuerza la así llamada ecología social o, según la propia definición de Olsen de la que se vale Gudynas y Evia, *“la perspectiva teórica dentro de las ciencias sociales que explora cómo las condiciones ecológicas afectan la vida social organizada”* (Gudynas & Evia, 1991, pág. 21) y en consecuencia se abre todo un campo al interior de las ciencias sociales que mira la sociedad con una lente que busca superar la excesiva reducción de la mirada antropocentrista clásica que abstrae al humano de su relación con el resto de los seres biológicos que habitan en esta tierra y con sus recursos minerales, acuíferos y gaseosos.

Esta apertura epistemológica, resultante del cuestionamiento al principio de progreso y de crecimiento ilimitado, alcanzó el ámbito de lo político haciendo confluir la perspectiva

biocéntrica sobre las relaciones del ser humano con su entorno geográfico con una mirada crítica sobre los procesos de conflicto políticos, de suerte tal que *“La ecología política emerge en el hinterland de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía; estos conflictos socio-ambientales se plantean en términos de controversias derivadas de formas diversas – y muchas veces antagónicas– de significación de la naturaleza, donde los valores políticos y culturales desbordan el campo de la economía política, incluso de una economía política de los recursos naturales y servicios ambientales”* (Leff, 2003, pág. 19)

Fue así como se destapó la caldera intelectual, salpicando ideas cocinadas al calor de una gigantesca maquinaria a combustión que comenzaba a poner el mundo en jaque.

Desde ese entonces hasta nuestros días ha germinado una incontable cantidad de movimientos sociales y corrientes de pensamiento preocupadas por la sostenibilidad de la vida en la tierra y esta gran diversidad de formas ha sido cultivada en todos los campos del conocimiento, desde la ciencia, pasando por la filosofía y llegando inclusive al arte y la religiosidad. Reflejo de este prolífico proceso son justamente los campos ya nombrados de la economía ecológica, la ecología política y la ecología social.

Sin embargo, y a pesar de la enorme variedad de teorías y prácticas emergidas, la sociedad globalizada no ha sino rechazado la gran mayoría de estos aportes, admitiendo una sola concepción sobre el modo de conducir un desarrollo sostenible.

El “Informe Brundtland” recibe su nombre en honor a la ex primera ministra Noruega Gro Harlem Brundtland, quien en 1987 encabezase la comisión de la ONU encargada de analizar a fondo la problemática ambiental para proponer soluciones que hagan de la sociedad global una sociedad ambientalmente sostenible. Al emprender la lectura del informe -que un primer momento fue denominado como “Nuestro futuro común”- el lector se encuentra en primera instancia con el reconocimiento de una aguda problemática ecológica que, según lo dicho en el propio informe, podría comprometer el futuro de la vida en el planeta de no tomarse medidas.

De ahí que en coherencia con este diagnóstico el informe proponga y promueva la hoy mundialmente célebre definición de “desarrollo sostenible” la cual reza que un genuino

desarrollo sostenible es aquel que *“satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”* (ONU, 1987, pág. 318)

No obstante los esperanzadores indicios de las primeras planas, los anhelos de transformación pareciesen esfumarse a medida que avanza el informe, lo que coloca al lector ante una situación paradójica que Edgardo Lander describió en los siguientes términos: *“Se trata de un documento atravesado por severas contradicciones. Por un lado, este informe documentó muy ampliamente los severos problemas ambientales que confrontaba el planeta. Fue, sin embargo, incapaz de abordar las causas fundamentales de éstos. No se planteó la exploración de opciones fuera del marco dominante de la lógica capitalista del crecimiento económico sin fin. El informe sostiene que la mejor forma de responder a los retos planteados por la destrucción ambiental y la pobreza, ampliamente diagnosticados, es mediante más crecimiento.”* (Lander, 2011, pág. 2)

Esta aparente contradicción en realidad obedece, como explica Lander, a la lógica del crecimiento sostenible que busca promoverse: Mediante el crecimiento económico se puede lograr una mejora tecnológica y social la que conlleva una disminución en el consumo energético y material.

Bien es posible percatarse cómo la comisión presidida por la ex premier noruega toma una marcada distancia de los discursos ecologistas que a la sazón habían cuestionado al crecimiento exponencial de las industrias y la población como el fenómeno causante de la destrucción ecosistémica. Para la comisión de hecho todos los flagelos infligidos por la expansión del capitalismo en el mundo eran susceptibles de ser reparados mediante la profundización del sistema que le dio gesta, y esta hipótesis es desarrollada a lo largo del informe sin reconocer responsabilidad alguna del sistema económico capitalista en cuanto tal en la generación del problema.

De ahí se comprende la calificación de este informe por parte de Lander como “dispositivo tranquilizador”, pues lejos de encender la crítica contra el sistema económico y su respectivo modelo de desarrollo lo que hace es desviarla ejecutando una operación semántica donde se omite la responsabilidad de éste en la generación de la problemática, a la vez que su profundización es presentada como la gran solución a seguir. Y tal lógica se replica, como recalca Lander, en informes posteriores al de Brundtland, como el caso del

informe elaborado por el PNUMA el 2011, el cual también fue objeto de análisis del autor venezolano en *“La economía verde: El lobo se viste con piel de oveja”*. En dicho informe que preconiza la así llamada “Economía verde”, las constantes crisis y fracasos del sistema para poder estabilizar la situación ecológica son atribuidos a “fallas de mercado”; a malas asignaciones del capital que pueden ser corregidas mediante medidas tales como facilitar el acceso a la información a los actores económicos, internalizar externalidades y eliminar subsidios perversos o perjudiciales para el medio ambiente y para que estas medidas sean cumplidas, se debe lograr contextos regulatorios, incentivos, y condiciones de acceso a la información.

Es así como desde el Informe Brundtland se instala una interpretación sobre la problemática ambiental que se engrana perfectamente con el aparato ideológico neoliberal que despegó poco antes de la publicación del informe, y que en razón de la utilidad que le brinda como dispositivo legitimador el contenido de este último trasciende y se vuelve hegemónico como la interpretación oficial vindicada por nada menos que las Naciones Unidas para hacerse cargo de la problemática. Todo esto conduce a una situación de bloqueo ante otros discursos que se plantean desde una posición más crítica sobre la capacidad real del capitalismo de reconvertirse en “economía verde” y que por lo tanto vindican otras formas de afrontar la problemática ecológica o socioambiental. O en palabras de Lander al referirse al informe del PNUMA:

“El informe reconoce que el modelo económico actual es inadecuado en la medida en que no incorpora en su cálculo de costos las externalidades, y con ello, el impacto ambiental de los procesos productivos. Sin embargo, incapaces de mirar un poco más allá del fundamentalismo neoliberal, no pueden siquiera plantearse la posibilidad de que puedan existir otras formas de relación de los seres humanos con su entorno, y explorar el significado de otras cosmovisiones y/o patrones culturales como los basadas en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza o de la Madre Tierra. Por el contrario, radicalizando el antropocentrismo instrumental que recorre todo el informe, buscan que los mercados incorporen todos estos otros “factores” en su cálculo económico. No se trata por lo tanto de cuestionar el que las decisiones fundamentales de la sociedad sean tomadas por “el mercado”, sino de ampliar el ámbito de información y acción del mercado para

que éste incorpore a la naturaleza expresamente en su lógica de valorización” (Lander, 2011, pág. 8)

Por su parte Leff apunta su crítica en la misma dirección al declarar que:

“Así, antes de internalizar las condiciones ecológicas de un desarrollo sustentable, la geopolítica del “desarrollo sostenible” generó un proceso de mercantilización de la naturaleza y de sobre-economización del mundo: se establecieron “mecanismos” para un “desarrollo limpio” y se elaboraron instrumentos económicos para la gestión ambiental que han avanzado en el establecer derechos de propiedad (privada) y valores económicos a los bienes y servicios ambientales” (Leff, 2008, pág. 83)

Triunfó de esta suerte el yugo anestésico del “capitalismo verde” en desmedro de otras corrientes, y tras la pronunciación de su hechizo en el seno del mercado financiero internacional surgieron como por arte de magia una creciente cantidad de instrumentos financieros tales como los mercados de carbono y los mercados de biodiversidad, los que soberbiamente se auto declaran suficientes para solucionar la cuestión socioambiental. Los años se habrían de encargar de evidenciar la ineficacia de los ya no tan flameantes bonos verdes y otros instrumentos por el estilo. Frente a esto, la ONU y algunos organismos multilaterales recomiendan que sean los ejecutores de políticas públicas quienes tomen las riendas del asunto y se aboquen a la regulación de los mercados a fin de inyectar por fuerza las regulaciones que el mercado no pudo darse a sí mismo.

La ingenuidad de este postulado es expresada por Lander de la siguiente forma:

“Estos redactores optan por ignorar que la capacidad de los sistemas políticos contemporáneos para establecer regulaciones y restricciones a la libre operación de los mercados -aunque éstas sean exigidas por una muy amplia mayoría de la población- está severamente limitada por el poder político y financiero de las corporaciones (...) En estas condiciones, el listado de recomendaciones, el conjunto de propuestas de políticas que el PNUMA pide a los gobiernos del mundo que negocien e implementen, no pasa de ser la expresión ingenua de muy buenos deseos, sin posibilidad alguna de alterar el rumbo actual del planeta. Ninguna propuesta que parta de ignorar por completo las realidades de la geopolítica contemporánea tiene posibilidad alguna de realizar aportes significativos a los retos globales que hoy enfrentamos.” (Lander, 2011, págs. 9-10)

Y las veintiún Conferencia de las Partes celebradas hasta el momento confirman la incapacidad del sistema político para cambiar el rumbo de los acontecimientos mientras se atenga a la estrategia delineada por la ONU y avalada por los organismos multilaterales y por las grandes corporaciones en general.

Luego, la apelación a una preocupación ecológica en el sistema político y económico pierde todo potencial transformador cada vez que el capitalismo hace uso de éste cooptándolo para sus propios fines como un mero recurso discursivo dada su índole de concepto que en sí nada tiene de ideológico y que por lo tanto se presta para toda suerte de utilización política (en contraste con conceptos como comunismo, liberalismo, anarquismo, etc.).

Demuestra así la sociedad moderna contemporánea no su incapacidad para elaborar alternativas de desarrollo obtenidas de un diagnóstico certero y críticas lapidarias al sistema vigente; más bien lo que queda totalmente en evidencia es la incapacidad de la sociedad global para poner en práctica visiones alternativas de desarrollo que contradigan en alguno de sus aspectos esenciales el modelo neoliberal de desarrollo. La sociedad se ve atada de manos pero no vendada de ojos y su agonística situación le es impuesta por un bloqueo ideológico que impide la consolidación de cualquier vía alternativa de desarrollo.

Dicha situación tiene repercusiones en el aspecto más fundamental a desarrollarse en esta investigación, vale decir, en la disposición a asumir operaciones dañinas del medio ambiente como parte integrante del funcionamiento normal de la economía. Esto, pues al no visibilizarse otras alternativas de desarrollo se consolida el crecimiento económico indefinido y desregulado como única alternativa factible para alcanzar un desarrollo sustentable. El crecimiento de la producción y el consumo en un marco de baja regulación e intervención estatal pasan a ser vistos como medios necesarios para alcanzar a futuro el nivel tecnológico y las capacidades humanas necesarias para resolver la problemática ecológica, y de esa manera quedan blindadas contra las críticas las operaciones productivas altamente contaminantes que cumplen con la función superior de aportar al crecimiento del producto interno bruto, y que por lo tanto, se las debe cuidar de una “excesiva” regulación que ahogue su competitividad en el mercado mundial.

2.3) Un acercamiento teórico a la situación actual de la sociedad global: Sociedad globalizada como sociedad del riesgo global

Queda ante el lector un mundo en descomposición acelerada, un planeta vivo atacado por la entropía virulenta que lo corroe por dentro y desde sus entrañas. Masas humanas engrosando la costra urbana que se expande por toda la faz de la tierra, una sociedad que se vuelve insustentable -por no decir tóxica- para el conjunto de los seres vivos en la tierra, incluyendo el simio homo sapiens.

Queda el desconcierto de muchos al ver cómo el paradigma industrialista se mantiene rígido, incólume ante las críticas que intentan arremeterlo, combinado con un neoliberalismo fanático que acelera la velocidad de la maquinaria depredadora al tiempo que limita el horizonte de acción del ecologismo al cooptarlo, al engullirlo, digerirlo, deformarlo y en eso reducirlo para hacerlo funcional a sus fines, para que le sirva de verde camuflaje y de nuevo nicho de mercado.

Cada nuevo año trae consigo una avalancha de nuevas urgencias que no son contrarrestadas, ni siquiera contenidas, todo lo contrario, en la mayoría de los casos se agravan y multiplican a medida que el año transcurre. Pero esta panorámica que ya ha sido introducida en los capítulos anteriores exige un acercamiento teórico que no sólo ofrezca la descripción del fenómeno a través del tiempo, como se ha cometido hasta el momento, sino que se aboque a la comprensión del fenómeno a partir de la identificación de sus factores determinantes. Para ello toca adentrarse en una corriente teórica que busque comprender los atributos principales de la sociedad que reproduce y amplía la problemática ecológica. Y si la problemática ecológica puede y debe ser considerada como un fenómeno que vehiculiza toda suerte de riesgos hacia el futuro, entonces la sociedad que produce y padece este fenómeno debe asimismo definirse en torno al concepto de riesgo. Ergo, si es de sociedad del riesgo de lo que se está hablando, no se puede entonces dejar de referir a quien puso el concepto en el epicentro de su teoría. Hablamos naturalmente de Ulrich Beck, pero también, y en menor grado, de Anthony Giddens y Niklas Luhmann.

Asistimos a un momento histórico signado por el prefijo *post*: Algunos han denominado a nuestra contemporaneidad como posmodernidad por estar más allá de los grandes relatos modernos, otros han querido acentuar el actual carácter de la producción marcado por una lenta descomposición de la estructura laboral propia de la era fabril y han clavado el epíteto

de postindustrial sobre el presente histórico; algunos otros prefieren utilizar el prefijo justo antes de la palabra estructuralismo y con esto realzar el hecho de que ya no estamos en una era en la que son las grandes estructuras sociales las que someten y determinan las agencias individuales.

Todos estas categorías comparten la particularidad de definir la contemporaneidad de forma negativa, es decir, que únicamente indican lo que ya no es (modernidad, industrialismo, estructuralismo, etc.), mas, no se exalta ningún atributo propio de este tiempo que la defina por sí sola, de manera positiva, y no en referencia a un tiempo pretérito. Pareciera como si esta era hubiese sido arrojada más allá del fin de los tiempos y estuviese condenada a ser definida en oposición a los periodos que efectivamente dieron carne y espíritu a la historia. ¿Nos queda entonces a nosotros, habitantes de esta era, contentarnos con vivir en un tiempo fuera del tiempo, en un momento suspendido en el vacío tras el fin de la historia? ¿Nuestra autoobservación debe darse entonces en términos negativos? ¿O es que todavía podemos rescatar la misión de forjar una autoimagen a partir de los elementos del presente?

Ulrich Beck y Anthony Giddens coinciden en la idea de que esta empresa es realizable por la sencilla razón de que la modernidad todavía no ha sido superada, esto es, no vivimos en una era postmoderna en la que la modernidad como categoría histórica pierde toda validez. Para los autores no es que vivamos en una sociedad retirada de la modernidad, más bien por el contrario, vivimos en una sociedad generada por un proceso de radicalización de la modernidad que paradójicamente llega a socavar sus propios fundamentos. A este proceso le han llamado modernización reflexiva.

La modernización reflexiva es un proceso que tiene cabida en y por la sociedad globalizada, o en otras palabras, es por causa de la expansión y consolidación del proceso de globalización que la modernidad tal y cual la veníamos conociendo se transforma y termina por modificar totalmente el concepto de lo que teníamos por moderno. Como se verá más adelante, sociedad globalizada significa en buena medida también sociedad del riesgo, por lo que ya se puede adelantar la íntima relación entre los conceptos de riesgo, globalización y modernización reflexiva.

Ahora bien, aunque el proceso de mundialización del mercado es rastreable a los orígenes del capitalismo industrial y financiero de los principios del siglo XIX, no es lícito por ello afirmar que desde ese entonces vivimos en una misma sociedad globalizada y que por ende

la sociedad del capitalismo temprano no se diferencia en lo esencial de la actual. Giddens dirimió en esta disputa que sostuvieron quienes creen que el proceso de globalización determina a la sociedad actual (los llamados radicales) y aquellos escépticos que planteaban que no cabría marcar una diferencia de época: *“Y bien ¿quién tiene razón en este debate? Creo que los radicales. El nivel de comercio mundial es hoy mucho mayor de lo que ha sido jamás y abarca un espectro mucho más amplio de bienes y servicios. Pero la mayor diferencia está en el nivel de flujos financieros y de capitales. Ajustada como está al dinero electrónico-dinero que existe solo como dígitos en ordenadores-, la economía mundial de hoy no tiene paralelo en épocas anteriores.”* (Giddens, 2000, pág. 22)

Y en esto la economía ha movilizadado un inmenso volumen de tecnología que permite a su vez dinamizar a la propia economía, integrando a los diversos territorios a una red que los vincula como nunca antes a los sucesos que acontecen en otras partes del mundo. Un agricultor argentino tiene buenas razones para no dejar de monitorear la demanda por soja en Asia, así como un corredor de bolsa de Wall Street puede verse de súbito empujado al borde de un ataque nervioso por un accidente político sucedido bajo el sol abrasador de Arabia Saudita. Las distancias que separan a los individuos se ven así constreñidas y sus interacciones se efectúan cada vez más en el orden de la inmediatez, facilitado por las tecnologías de la comunicación y el transporte. Esto es lo que algunos autores han denominado el fenómeno de la “glocalidad” o la penetración de los procesos globales en el ámbito de lo local (Robertson, 2000).

Fuera del efecto económico de este fenómeno, en lo cultural impacta hibridando las tradiciones locales con la cultura de masas hegemónica ante todo por la industria cultural anglosajona. Por otra parte, en lo político impacta reconfigurando el rol y la cualidad de las instituciones políticas clásicas modernas, en especial los Estado-Nación que *“(…) son, desde luego, aún poderosos, y los líderes políticos tienen un gran papel que jugar en el mundo. Pero al mismo tiempo el Estado-nación se está transformando ante nuestros ojos. La política económica nacional no puede ser tan eficaz como antes.”* (Giddens, 2000, pág. 30) Y deja de ser tan eficaz cada vez que las economías nacionales integradas al sistema mundo se abren al ingreso del gran capital transnacional, pues tal como explica Saskia Sassen en “Localizando ciudades en circuitos globales”, este fenómeno responde a un reescalamiento de los territorios como resultado de una mayor apertura de las economías,

privatización y desregulación, emergiendo así un nuevo sistema donde la unidad espacial de lo nacional pierde protagonismo ante nuevas unidades sub o supranacionales que articulan el sistema económico mundial (Sassen, 2003).

El debilitamiento relativo del Estado-nación afecta por sobre todo a la estabilidad de las economías locales, ya que *“Abrir un país, o región dentro de él, al libre comercio puede minar una economía local de subsistencia. Un área que se hace dependiente de unos pocos productos vendidos en mercados mundiales es muy vulnerable a las alteraciones de los precios y al cambio tecnológico.”* (Giddens, 2000, pág. 29).

Tales transformaciones morfológicas de la sociedad causadas por el creciente flujo financieros, de capitales y de comunicaciones tuvieron su correlato en el proceso civilizatorio que viene impulsándose desde la ilustración. Lo anterior, pues al desfigurarse los límites de las sociedades nacionales industrialistas que habían cobijado al pensamiento moderno y sus instituciones, se desfigura también la propia modernidad. Puesto en una metáfora ilustrativa: si la sociedad industrial era continente, la modernidad era su contenido que con las transformaciones morfológicas del continente se ha visto forzada a variar su forma para calzar en este nuevo continente.

Por ello es que al hablar de modernización reflexiva no referimos sino al proceso mediante el cual la modernidad se ajusta a la nueva sociedad que la ha de contener, y como ya se ha mencionado, en este proceso muta radicalmente hasta convertirse en cuasi un opuesto a lo que era antes. Ulrich Beck le atribuye un carácter particular a este proceso de transformación, afirmando que: *“«Modernización reflexiva» significa la posibilidad de una (auto)destrucción creativa de toda una época: la de la sociedad industrial. (...) Esta nueva etapa, en la que el progreso puede convertirse en autodestrucción, en la que un tipo de modernización socava y transforma otro, es lo que yo denomino fase de modernización reflexiva.”* (Beck, Giddens, & Lash, 1997, págs. 14-15)

Y la autodestrucción creativa, como refiere Beck en “La Sociedad del riesgo global”, socava a la modernidad por 5 procesos interrelacionados entre sí: la globalización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales. Estos 5 procesos autodestruyen a la modernidad en una mecánica que Beck describe en “Modernización reflexiva” como de desvinculación y revinculación. Mecánica la cual, de forma análoga a la que desvinculó a las formas sociales tradicionales para revincularlas luego por las formas

de la sociedad industrial, desvinculan ahora las formas sociales industriales por nuevas formas de una modernidad distinta. *“Así, en virtud de su dinamismo inherente, la sociedad moderna está minando sus formaciones de clases, estratos, ocupaciones, roles de género, familia nuclear, fábricas, sectores empresariales y, por supuesto, también los prerrequisitos y formas continuadas del progreso tecnoeconómico natural”* (Beck, Giddens, & Lash, pág. 15)

En este punto el sociólogo alemán contemporáneo se distancia de la perspectiva de aquel otro alemán conocido por ser uno de los padres de la sociología. Para Beck el mentado dinamismo de la sociedad industrial que socava sus propios fundamentos no equivale a la idea marxista de que el capitalismo es su propio sepulturero, ya que *“(…) no son las crisis, sino, repito, las victorias del capitalismo las que producen la nueva forma social. Esto significa, en segundo lugar, que no es la lucha de clases, sino más bien la modernización normal y la modernización que va más allá de esta la que está disolviendo los perfiles de la sociedad industrial.”* (Beck, Giddens, & Lash, 1997, pág. 15) Y todo esto acontece *“de forma subrepticia y no planeada, a remolque de la modernización normal, de modo automatizado, y dentro de un orden político y económico intacto implica lo siguiente: una radicalización de la modernidad que quiebra las premisas y contornos de la sociedad industrial y que abre vías a una modernidad distinta.”* (Beck, Giddens, & Lash, 1997, pág. 15)

Este devenir subrepticio y no planeado asume para Beck la forma de una modernización por autoconfrontación, vale decir, *“(…) que ocurre de forma no deseada, no percibida y compulsiva, como consecuencia del dinamismo autonomizado de la modernización (…)”* (Beck, Giddens, & Lash, 1997, pág. 18). Aunque la idea de un socavamiento de la modernidad por su propia radicalización mediante un proceso denominado como modernización reflexiva es compartida por Giddens en “Consecuencias de la modernidad”, este autor difiere con Beck en lo que respecta lo “reflexivo” de este proceso de modernización. Mientras para Beck la modernización reflexiva no implica reflexividad en el sentido de capacidad de reflexión sobre las prácticas sociales, para Giddens, por el contrario, ésta opera examinando constantemente las prácticas sociales y reformulándolas a la luz de la nueva información que se cuenta sobre ellas, y en ese sentido, desde la óptica de Giddens la racionalidad crítica en la modernidad radicalizada no pierde primacía sobre los

procesos de transformación de la sociedad tal como era característico en la modernidad clásica.

Sin embargo, la incapacidad de la modernidad para corregir las prácticas destructoras del equilibrio ecosistémico y social que se ha desarrollado en el capítulo anterior parece avalar la hipótesis de una autoconfrontación de la modernidad con sus consecuencias no deseadas antes que la de un examen reflexivo sobre estos efectos a fin de hacerse cargo de ellos. Así lo demuestra el “bloqueo ideológico” antes descrito que insiste en una solución a la crisis ecológica dentro de la lógica del libre mercado, impidiendo en el acto identificar la responsabilidad del capitalismo como causante de la problemática y con ello dar cabida a una reestructuración de la modernidad a partir del juicio crítico que se hace sobre sus consecuencias. No obstante, y como se verá más adelante, la inclinación de la sociedad actual a reducir el riesgo de sus operaciones debe ser vista como un intento de prevenir una descomposición total de la sociedad, aun cuando esta perspectiva se vea limitada por el bloqueo ideológico que impide una examen reflexivo de mayor profundidad.

No es de sorprender entonces que el riesgo aumente sin poder ser atajado a pesar de existir diagnósticos certeros y propuestas concretas que desde hace décadas han buscado deconstruir y reconstruir el patrón civilizatorio. Ahora bien, se ha referido el término de riesgo repetidas veces pero aún no se ha ahondado en cómo éste se relaciona con la sociedad global y el proceso de modernización reflexiva.

El riesgo es definido por Beck en “La sociedad del riesgo global” como “(...) *el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada. Es un intento (institucionalizado) de colonizar el futuro, un mapa del futuro. Toda sociedad por su puesto ha experimentado peligros. Pero el régimen del riesgo es una función de orden nuevo: no es nacional, sino global. Está íntimamente relacionado con el proceso administrativo y técnico de decisión*” (Beck, “La Sociedad del riesgo global”. Siglo XXI editores, 2006, 2006, pág. 5).

Esta definición de riesgo abarca, claro está, a las actividades sociales con impacto ambiental, y por lo tanto la problemática ecológica en su conjunto puede ser vista como un fenómeno que comporta enormes riesgos para la humanidad, aunque no sean las actividades destructoras del equilibrio ecológico las únicas que representan riesgos a la

sociedad global. El desplome de las principales bolsas del mundo, el estallido de una nueva guerra en Medio Oriente o una pandemia de una nueva cepa de bacterias resistente a los antibióticos conocidos son todos eventos de riesgo con los que la sociedad globalizada tiene que lidiar, y que aunque pueden afectar la estabilidad de la biosfera, sus consecuencias no se agotan en los impactos ambientales. De todas maneras, la problemática ecológica no deja de desempeñar un rol fundamental como uno de las principales fuentes de riesgos producidas por la sociedad global. Luego, la “problemática ecológica” no debe ni siquiera ser tratada en esos términos, puesto entendida de esa manera corre el riesgo de dejar de ser vista como riesgo, vale decir, como un fenómeno esencialmente social por mucho que sus consecuencias sean normalmente expresadas en lenguaje técnico-científico y analizadas desde las metodologías de las ciencias naturales. O como bien Beck expresó: *“Está claro que conceptos no se emplearán aquí. No nos centraremos ni en la “naturaleza”, ni en la “destrucción de la naturaleza”, ni en los “problemas ecológicos” o “medioambientales”. (...) De hecho para el análisis sociológico propondremos un marco conceptual que nos permita captarlos no como problemas del medio ambiente o el mundo que nos rodea, sino que como el mundo interior de la sociedad.”* (Beck, 2006, pág. 29)

Volviendo a la definición del concepto de riesgo, se ha dicho que éstos se caracterizan por ser un enfoque centrado en la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, y en ese sentido, un intento de colonización del futuro. Al buscar ser previsible y controlable el riesgo requiere de un sistema de cálculo probabilístico que incorpore con el mayor grado de precisión posible las variables que lo determinan. Tal sistema opera en el seno de la sociedad global de la manera siguiente: *“El cálculo de los riesgos, la protección por las leyes de responsabilidad del seguro prometen lo imposible: sucesos futuros que todavía no se han producido se convierten en objeto de acciones actuales: prevención, indemnización y anticipación de medidas paliativas. Como muestra el sociólogo francés François Ewald (1986) en estudios detallados, la “invención” del cálculo de riesgos estriba en hacer calculable lo incalculable con ayuda de estadísticas de siniestralidad y mediante fórmulas de compensación generalizables, así como mediante el principio de intercambio generalizado de “dinero por daños”. De este modo, un sistema normativo de reglas de responsabilidad social, indemnización y precauciones, cuyos detalles siempre*

son muy controvertidos, crea seguridad en el momento presente frente a un futuro incierto y abierto” (Beck, 2006, pág. 81).

Y este sistema de cálculo y aseguramiento del riesgo que influye en la toma de decisiones hacia el futuro se remonta, como señala Luhman, hacia una época premoderna, (Giddens, Bauman, Luhmann, & Beck, 1996) pero como explica Giddens es desde el origen del capitalismo industrial cuando el cálculo del riesgo se consolida, ya que: *“Los dos aspectos del riesgo-su lado negativo y el positivo- aparecen en los primeros días de la sociedad industrial moderna. El riesgo es la dinámica movilizadora de una sociedad volcada en el cambio que quiere determinar su propio futuro en lugar de dejarlo a la religión, la tradición o los caprichos de la naturaleza. El capitalismo moderno difiere de todas las formas anteriores de sistema económico por sus actitudes hacia el futuro. Los tipos anteriores de actividades de mercado eran irregulares o parciales.” (Giddens, 2000, pág. 37)*

Ahora bien, como se ha indicado lo particular del riesgo es ser calculable y en razón de aquello es que permite un control racionalizado de las consecuencias de las acciones. En contraposición se encuentra el concepto de peligro, que hace referencia a un daño no previsible ni calculable proveniente de las fuerzas de la naturaleza o de la tradición. Esta misma distinción es utilizada por Giddens en “Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestros días” al hablar de riesgos externos y riesgos manufacturados, arguyendo que los primeros son aquellos que parecieran venir desde afuera de la sociedad, desde la naturaleza o la tradición, mientras que los segundos son el *“(…) riesgo creado por el impacto mismo de nuestro conocimiento creciente sobre el mundo. (...) La mayoría de los riesgos medioambientales, como los vinculados al calentamiento global, entran en esta categoría” (Giddens, 2000, pág. 38).*

Luhman, por su parte, aporta otra distinción aludiendo que se puede hablar de riesgo cuando el daño eventual resulta de una decisión tomada por uno o más sujetos identificables, mientras que se estaría ante un evento de peligro cuando el daño no puede ser imputado a proceso de decisión alguno efectuado por alguna persona u colectividad. No obstante, Luhman termina por relativizar el alcance de esta distinción para determinar si se está frente al caso de riesgo o peligro, pues como él mismo sociólogo sistémico sostiene: *“El hecho de que la distinción entre riesgo y peligro dependa de las atribuciones no*

supone en ningún caso que se abandone a la voluntad del observador el que algo se evalúe como riesgo o peligro (...) Muy significativo, sobre este particular, es el caso de la ecología, donde los daños refieren a la transgresión de un umbral, a la modificación irreversible del equilibrio ecológico o al comienzo de una catástrofe no atribuible a decisión alguna. La misma catástrofe ecológica de nuestros días sirve de ejemplo para afirmar que: en la acumulación de efectos de decisión, en las repercusiones a largo plazo ya no existen decisiones identificables, ni condiciones de relaciones causales, que susciten los cuantiosos daños, si bien sin decisiones estos no se hubieran producido” (Giddens, Bauman, Luhmann, & Beck, 1996, pág. 148).

De todo lo repasado hasta el momento bien se puede perfilar una síntesis entre los diferentes elementos presentados por los autores para definir el riesgo. Queda así el riesgo como una forma de expectativa sobre consecuencias futuras que es calculable y que busca ser prevenible o asegurable, y que en caso de constituir un riesgo manufacturado, es derivado de la acción o el conocimiento humano. Adicionando la acotación hecha por Luhmann, bien es posible establecer que cuando los efectos de dichos riesgos manufacturados se acumulan, se remata en una sumatoria de daños que no permite distinguir claramente los sujetos responsables de las decisiones, y por lo tanto, tal agregación de efectos dañinos termina comportándose como un peligro externo cuyas consecuencias no son posibles de imputar a sujeto alguno.

Tal distinción analítica no es trivial puesto que advierte de una falla estructural en el sistema de aseguramiento de los riesgos. Esta es: Ante la incapacidad de imputar a sujeto alguno los efectos devastadores derivados de la acumulación de acciones portadoras de riesgo, el sistema de fiscalización y aseguramiento pierde consecuentemente toda capacidad de sancionar, multar, indemnizar o compensar a nadie, y con esto, cualquier capacidad regulatoria sobre los riesgos desencadenados.

Y dicha falla se deja observar con mucha facilidad en el caso de la crisis ecológica como ya Luhmann ha apuntado. Los desórdenes climáticos, la escasez hídrica, la pérdida de biodiversidad, así como tantos otros fenómenos ligados al desequilibrio en la biosfera no son sino productos de una incontable cantidad de acciones que en la mayoría de los casos se efectúan sin siquiera relacionarlos con eventos de esa naturaleza. Aún en los exiguos casos en que por la naturaleza de la actividad a realizar se exige algún tipo de evaluación de

impacto ambiental, los impactos suelen ser reducidos a los más visibles y muchas veces se subestima en la ponderación las consecuencias futuras que acarrearán en un largo plazo.

Y este punto conduce directamente a otra deficiencia de la sociedad global para gestionar los riesgos, a saber, la total incompetencia del sistema de cálculo y prevención como limitadores del crecimiento del riesgo. Lo anterior ya que al no ser debidamente sancionados los causantes de riesgo, éste último no deja de crecer y multiplicarse en toda suerte de efectos sinérgicos que vuelven más difícil su cálculo por la complejidad creciente de factores en juego. Y al volverse incalculable se pierde la expectativa de control sobre el riesgo. O como afirma Beck: *“Los fundamentos del “cálculo de riesgo” han sido socavados: no es posible compensar financieramente daños como millones de desempleados y pobres; no tiene sentido asegurarse frente a una recesión global”* (Beck, 2006, pág. 12). Y así tampoco es posible compensar a millones de seres humanos privados de los recursos más elementales para la vida por la destrucción de los ecosistemas, ni menos es posible precaverse contra estos males computados en los cálculos económicos como “costos de externalidad” siempre inferiores a la rentabilidad de las inversiones que causan el daño.

Con esta pérdida de control sobre el riesgo pierde a su vez la modernidad radicalizada uno de los pilares base de la primera modernidad, a saber, su racionalidad. Lo anterior ya que la civilización moderna solo avanza a razón de ampliar la incertidumbre, o en otras palabras, la expansión de la ciencia y la razón lejos de iluminar certezas y con ellas dar un orden estable, plagan el futuro de incertidumbres y vuelven cada vez más inestable el sistema que reproduce. No obstante, esta irracionalidad de la modernidad radicalizada aunque cierta en términos globales, requiere ser matizada para comprender la razón de ser de esta sinrazón. Pues los riesgos no son para todos ni en cualquier parte los mismos, o como bien dice Ulrich Beck *“La globalidad del riesgo no significa, una igualdad global del riesgo, sino todo lo contrario: la primera ley de los riesgos medioambientales es: la contaminación sigue al pobre”* (Beck, 2006, pág. 8).

Es por ello que la generación de acciones riesgosas que atañen a la sociedad en su totalidad puede sonar como un absurdo tomando en cuenta que es la especie en su conjunto la población afectada, pero si se tiene además presente que la generación de estas acciones riesgosas suelen no afectar inmediatamente, ni temporal ni espacialmente a quienes los

deciden, se los puede entender entonces como productos de una lógica válida para periodos y espacios reducidos, en que el beneficio llega a ser efectivamente mayor al costo para ciertos sectores. Una lógica de segregación por lo demás, que expone diferenciadamente a las diversas poblaciones del mundo a los riesgos ecológicos, lo que Beck ha señalado como “*dos lógicas de distribución: la distribución de bienes y la distribución de males*” (Beck, 2006, pág. 12) una de concentración de bienes económicos en determinados grupos y países, otra de concentración de toda suerte de males resultantes del proceso de creación de valor. A este respecto Beck agrega que la distribución de males cobra especial relevancia en la sociedad del riesgo global dado que: “*Con el surgimiento de la sociedad del riesgo, los conflictos sobre la distribución de los «males» se superponen a los conflictos sobre la distribución de los «bienes» (renta, trabajo, seguridad social) que constituyeron el conflicto básico de la sociedad industrial y se intentaron en las instituciones relevantes*” (Beck, Giddens, & Lash, 1997, pág. 19).

Ante este punto se choca inexorablemente con ciertas interrogantes como: ¿Cuál es el mecanismo con que produce la distribución de males y bienes? ¿Cuáles son las características de los territorios afectados por una distribución negativa o positiva? ¿Qué posibilidades tienen los territorios y grupos desfavorecidos con acciones portadoras de riesgo de defenderse ante ellas? ¿Qué estrategias pueden adoptar los territorios y grupos para reducir sus riesgos? ¿Qué papel desempeñan en todo esto las instituciones y actores sociales? ¿Cuál es el papel del Estado, de los partidos políticos, de los movimientos sociales y empresariado?

Para Beck la distribución de bienes y males en la sociedad globalizada requiere de Estados-Nacionales debilitados, replegados a su posición de subordinación al mercado mundial al punto de ceder soberanía sobre cuáles situaciones de riesgo puedan ser permitidas dentro de las fronteras nacionales o cuáles no. El caso extremo de este sometimiento del Estado se da en las “Intervenciones militares humanitarias” que legitiman la intervención abierta de las potencias en Estados débiles y que son el vivo ejemplo de la “glocalización” y el debilitamiento del Estado que ya han sido referidos como fenómenos característicos de la globalización. En palabras de Beck: “*La globalización implica el debilitamiento de las estructuras estatales, de la autonomía y del poder del estado.(...) La subordinación de*

estados débiles a las instituciones de la “gobernación global” crea en realidad el espacio para estrategias de poder disfrazadas de intervención humanitaria” (Beck, 2006, pág. 21). Siguiendo esta línea, Beck plantea que como resultado del replegamiento del Estado-Nación las acciones portadoras de mayores riesgos se distribuyen a escala global instalándose directamente en los territorios útiles para el capital trasnacional por su riqueza en recursos naturales o mano de obra barata; países del Tercer Mundo cuyas estructuras estatales han sido neutralizadas, imposibilitadas de ejercer cualquier tipo de resistencia a la instalación de la mega inversión trasnacional.

Tras esta conceptualización del rol estatal Beck hace calzar, como pieza faltante del puzzle, su teorización sobre el fenómeno político en este contexto de Estados retrotraídos. Pues muy en concordancia con la idea de Estado replegado está la de subpolítica propuesta por Beck, que plantea que ante el retiro del Estado como entidad mediadora entre comunidades locales y capital, la participación política se da bajo el principio de la autoorganización política de la sociedad civil, la cual actúa “(...) *sorteando las instituciones políticas tradicionales del Estado-nación. Libera a la política al extender los límites y trasgredir las normas de la política tradicional*” (Beck, 2006, pág. 62).

La subpolítica por lo tanto sería un modo de ejercicio de la política enmarcado en el nivel de las “politics” (que según la nomenclatura de las ciencias política anglosajonas corresponde al nivel de los conflictos de base) donde el individuo arrebató centralidad a las instituciones colectivas, las que como el partido, la clase, y el sindicato, son objeto de un desencantamiento y agotamiento de su sentido y finalidad. Y aunque organizado y coordinado con otros en el enfrentamiento, es el individuo mismo el que se da su propia causa de lucha a partir de su experiencia vital, y es mediante su agencia y direccionamiento que se llegan a librar los enfrentamientos contra los focos de riesgo, ya no por la iniciativa del gobierno, por el programa del partido, ni menos por lineamiento de alguna central sindical.

En este marco, surgen nuevas formas de organización política en torno a nuevos intereses y diferencia sobre cómo lidiar con la amenaza de las acciones portadoras de riesgo. Luego, el individuo queda a la deriva por un proceso de individualización en el que es desvinculado de los antiguos referentes colectivos que le otorgaban sentido a su acción para ser revinculado a estas nuevas formas de ejercicio de la política, en el que no se cuenta con

moldes colectivos claros a los cuales poder adscribir. Entendida así la subpolítica se comprenden la aseveración de Beck al sentenciar que *“la subpolítica, por lo tanto, significa configurar la sociedad desde abajo”* (Beck, Giddens, & Lash, pág. 39) así como también se comprende que, dada la ruptura del paradigma industrialista, la subpolítica oficie oponiéndose muchas veces a las planificaciones estipulada para el desarrollo productivo e industrial.

La fuerza de las evidencias pareciesen respaldar al concepto de subpolítica como un fenómeno político característico de la sociedad del riesgo, basta tan sólo aludir al enorme crecimiento del llamado tercer sector durante los últimos decenios y la caída incesante en credibilidad y representación del sistema político partidista para despejar toda duda respecto a la pertinencia empírica del concepto.

El modelo teórico presentado hasta el momento ofrece una perspectiva útil para abordar la problemática ecológica en cuanto a fuente de riesgos globales, tomando una posición central como factor explicativo de los procesos transformadores de la modernización reflexiva en el seno de la sociedad global. Así por influencia de los riesgos globales varían las formas tradicionales de participación política y también los discursos sobre el cómo continuar el desarrollo, el cual deja de ser un aspecto dado y pasa a ser cuestionado el productivismo que busca el crecimiento económico a toda costa sin importar las consecuencias socioambientales que acarrea. Prueba de ello son los múltiples cuestionamientos del que son sujetos los proyectos industriales contaminantes en Europa, los cuáles muchas veces son obligados a modificar o en definitiva paralizar sus operaciones por fuerza de la subpolítica, mientras que igualmente el Estado se ve obligado a detener la marcha del progreso industrial y en esto abandona su rol promotor de la riqueza y la paz social para sancionar al aparato industrial por producir excesivo riesgo. Tal es el fundamento basal de una genuina Sociedad del riesgo según la propia definición aportada de ella por Beck, ya que una sociedad de este tipo es aquella que se enfoca en *“ (...) la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada”*.

No obstante, en el caso de los Estados y actores políticos latinoamericanos, y en particular en el caso chileno, tal conceptualización de sociedades de riesgo altamente preventivas y controladoras de las consecuencias futuras de la acción humana no pareciese adecuarse. Lo

anterior ya que en estas latitudes las acciones productivas suelen realizarse sin ser objeto de mayores medidas regulatorias, aun cuando éstas provoquen conflictos socioambientales de envergadura que en numerosos casos derivan en manifestaciones ciudadanas multitudinarias en oposición a ellas. Tal situación conlleva una mayor susceptibilidad a sufrir daños ambientales dado que aun a pesar de las antes nombradas dificultades de los sistemas de prevención y control para calcular riesgos, la mera existencia de dicho sistema como una institución central de la sociedad- como sucede en el caso de las sociedades europeas con sus Estados de Bienestar- disminuye la probabilidad de que una acción productiva genere daños considerables al medio ambiente y la población local.

Por estos motivos es que en el siguiente capítulo se buscará repasar la historia de América Latina en relación con los modos de producción que se han puesto en ejercicio en estas latitudes, pues es justamente el modo de producción, con sus formas específicas de producir, el factor que históricamente más explica los daños perpetrados en suelo latinoamericano. A la vez, se buscará vincular estos modos de producción y sus consecuencias específicas con los modelos de desarrollo que se han intentado llevar a cabo como respuestas a las consecuencias derivadas de los modos de producción puestos en práctica. De esta revisión se pretende alcanzar una mayor claridad sobre la pertinencia del concepto de “Sociedad del riesgo” para estas sociedades y en especial para el caso chileno, de suerte tal que al término de este repaso se pueda contar con una imagen clara de cómo se producen las acciones de riesgo derivadas del modo de producción y cuáles son las respuestas que se han dado a ellas y cuáles se esperan en vistas del modo de producción y el modelo de desarrollo actual.

2.4) Aterrizaje del riesgo a suelo latinoamericano: Desposesión y dependencia en la génesis de los peligros para la región

En el prólogo a la X edición de “Dependencia y Desarrollo”, Fernando Henrique Cardoso acomete una reflexión en torno al impacto de su teoría elaborada, relativizando y reafirmando aspectos de la llamada “teoría de la dependencia” originalmente propuesta en

conjunto con Enzo Faletto (aunque en estricto rigor esta denominación nunca fue utilizada por los autores). Esta teoría manifiesta desde su irrupción la necesidad de abordar el análisis del desarrollo de las sociedades latinoamericanas desde una óptica que comprenda los distintos modos de producción de estos países a partir del desarrollo histórico del capitalismo mundial y en articulación a la singular correlación de fuerzas entre clases sociales al interior de cada nación. Por ello no es de sorprender que Faletto aluda en retrospectiva al concepto dependencia de la siguiente forma: *“Como se recordara la temática de la dependencia- en sus distintas formulaciones- se refería principalmente al hecho de que el tipo de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos aparecía estrechamente vinculado a las modalidades que adquirirían sus formas de inserción en el proceso histórico del sistema económico capitalista mundial”* (Faletto, p50) Por lo tanto, para Cardoso y Faletto el problema del desarrollo no encuentra su solución en las recetas aportadas por las teorías económicas según las cuales basta con introducir en la economía ciertas variables (industrialización, educación, transporte, etc.) para que el sistema productivo madure, se diversifique y se alcance un nivel de desarrollo superior, pues tal concepción no considera en nada el factor social. Tampoco son explicativas para los autores las teorías clásicas de la modernización que sugieren que al encaminar a la sociedad desde un estado tradicional hacia uno moderno ésta alcanza el desarrollo por una proporcionalidad directa entre grado de modernización y grado de desarrollo económico, supuesto que no se condice con la realidad de países que aunque primordialmente modernos en su comportamiento social no alcanzan el desarrollo (caso de Argentina a principios del siglo XX); y a la inversa, tampoco se condice con la realidad de naciones como Inglaterra, donde se logra un alto nivel de desarrollo a pesar de la supervivencia de elementos tradicionales en su seno. Es por esto que Cardoso y Faletto terminan por proponer un modelo teórico que analice la situación histórica particular de cada sociedad, conjugando tanto los aspectos estructurales económicos como los factores sociales que la determina.

Su propuesta teórica apunta a un modelo que tome en consideración la manera en que los grupos y clases sociales logran ejercer la dominación del poder económico por medio de procesos políticos que configuran la situación histórica específica de una nación. La agencia de las clases y grupos interinos juega un papel fundamental en este modelo teórico,

ya que tal como recalca Faletto en “Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo”: “(...) *no se consideraba a los grupos y clases sociales internos como esencialmente pasivos en la definición de los vínculos de dependencia, como podía ser el caso en situaciones estrictamente de carácter colonial. Por el contrario, éstos actuaban constituyendo internamente las condiciones económicas y políticas que hicieran posible una modalidad específica de vinculación, en función de sus propios intereses. Por consiguiente, detentar el poder político interno aparecía como un elemento clave para la posibilidad de definir la forma concreta que la dependencia asumía.*” (Faletto, 50)

Sin embargo, al análisis de la interacción entre clases y grupos sociales se debe añadir ciertas variables relevantes que, en su conjunto, permiten establecer la situación de cada país en el concierto de la economía global. Entre las variables relevantes está primeramente el determinar la centralidad o periferia de la nación en cuestión. Los conceptos de centro y periferia, aunque fundamentales en este modelo teórico, no son originales de Cardoso y Faletto, pues estos son tributarios del legado teórico de Raúl Prebisch, quien por primera vez relevó la importancia de la posición de una nación en el mercado mundial como factor determinante de su desarrollo. O como se plantea al respecto en “¿Qué es el desarrollo?, ¿Cómo se produce?, ¿Qué se debe hacer para promoverlo?”: “*La peculiaridad del enfoque radica en señalar que el proceso de desarrollo no se corresponde con un proceso evolutivo general, donde la diferencia de los países radicaría en el avance o retraso relativo, sino que este ha dado lugar a un sistema de relaciones entre regiones centrales y periféricas. Es decir, que no todos los países comparten la misma ruta hacia el progreso, diferenciándose simplemente por cuánto han recorrido por ella, sino que transitan caminos diferentes que están relacionados entre sí y en conjunto constituyen un sistema*” (Bertoni, 202) Y la diferencia entre los caminos a transitar por los países centrales y los países periféricos estriba en última instancia en una asimetría estructural dentro del sistema económico, ya que las regiones centrales basan su desarrollo en, por una parte, la venta a altos precios de bienes manufacturados a los países periféricos y a los propios mercados internos, y por otra, en la compra a bajos precios de materias primas y mano de obra en los países periféricos. Las relaciones entre países centrales y periféricos derivan así en relaciones de explotación que producen en un mismo movimiento desarrollo económico para algunas regiones del mundo, mientras que en otras mucho más

numerosas se generan y agudizan las condiciones de pobreza y subdesarrollo como consecuencia colateral del beneficio captado por las economías centrales.

Esta última referencia remite directamente a la siguiente variable relevante, a saber, el grado de desarrollo alcanzado por los países. Este grado puede ser observado en cualquiera de los tres niveles indicados por Cardoso y Faletto en “Dependencia y Desarrollo”, dichos son: nivel de desarrollo, nivel de subdesarrollo (con relación de mercado, pero sin desarrollo) o bien en el nivel de desarrollo económico nulo (sin desarrollo ni relaciones de mercado). Estas dos variables permiten observar la posición y función de las economías, así como también permiten una aproximación a la fisonomía social de las sociedades analizadas. No obstante, dichas variables deben siempre ser utilizadas en consideración de la constitución interna propia de cada nación, de su relación externa con los centros de poder, y el estado de avance del capitalismo mundial, que hace variar las formas de relación externas (hacia los centros de poder) e internas (entre las grupos y clases sociales que son dinámicos y por lo tanto sujetos al cambio).

A pesar de ciertas rectificaciones, las líneas basales de este marco teórico- analítico es defendido por Cardoso en el prólogo a la X edición de “Dependencia y desarrollo” al decir que: “(...) *la expresión concreta que el modo capitalista de producción va a encontrar en las áreas dependientes no es automática, sino que depende de los intereses locales, de las clases, del Estado, de los recursos naturales, etc.*” (Faletto & Cardoso, 1977, pág. 39)

Y el Estado desempeña para Cardoso un rol fundamental en las posibilidades que tiene el capitalismo de asentarse en las economías periféricas, pues sin él el capital trasnacional no logra abrir y consolidar Mercados propiamente capitalistas en la periferia; depende de su complicidad en la creación de condiciones institucionales mínimas para el funcionamiento del Mercado y la acumulación del capital. En consecuencia, el control sobre el Estado nacional se vuelve un paso imprescindible para la instauración de un régimen político funcional a los intereses del capital global y por esto, la mejor o peor suerte que tenga la instauración de una economía capitalista dependerá del grado en que se logre consolidar un proyecto de Estado Nación que imponga su hegemonía sobre la población local, sobre el territorio y sus recursos materiales.

El “proyecto de Estado Nación” define el vínculo entre Estado y modo de producción, cuáles acciones serán promovidas por el Estado (y cuáles otras prohibidas) en pos de

salvaguardar un orden social y productivo, y desarrollar sus principios a lo largo del tiempo. Así, la conquista del Estado en la lucha política se vuelve una tarea elemental para la promoción de un proyecto económico-productivo en el país y su impacto en la constitución de clases y grupos sociales, además de ser un ente de vital importancia en la definición de la ruta que seguirá el desarrollo de las fuerzas productivas, en la definición del tipo de industria que se fomentara en la nación. Dicha proyección que se realiza desde el Estado es lo que se ha llamado modelo de desarrollo y que corresponde al mapa estratégico que se plantea para la transformación (o conservación) de la matriz productiva y de la estructura social la nación.

Según la definición utilizada en el artículo “Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina” en el noveno volumen de la Revista de Salud Pública, un modelo de desarrollo corresponde a “ (...) *la forma como una sociedad organiza sus recursos materiales y sus instituciones para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de todos sus miembros, articulado con su historia, su cultura, su producción económica, su tradición jurídico política y sus posibilidades de adelanto científico y tecnológico*” (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007, pág. 473). Desde la teoría de la dependencia esta definición puede ser objetada en cuanto arranca de la premisa que la estrategia de desarrollo económico nacional tiene por fin último la satisfacción de las necesidades de todos sus habitantes, lo cual se contradice con las experiencias de estrategias adoptadas en los países subdesarrollados de la periferia que tienden a favorecer a las clases dominantes y por sobre todo a las economías centrales a costa de la vulneración de la mayoría de su población. Por esto es que al hablar de modelos de desarrollo desde la teoría de la dependencia mejor cabría definirlo como un modo de conducción de la sociedad ideológicamente fundado y que es impulsado por las clases y grupos dominantes a través del Estado en confrontación con otras clases y grupos dominados. Dado lo anterior, el modelo de desarrollo hace directa relación con los atributos de las clases dominantes de cada país y la estrategia mediante la cual buscan insertarse en la economía mundial; estrategia que en el caso de los países periféricos responde tanto a los intereses propios de las clases dominantes locales, pero también son el resultado de presiones de las potencias extranjeras para la consecución de sus propios objetivos de desarrollo económico. Los alcances hechos por Bertoni y otros sobre el concepto de modelo de desarrollo se alinean perfectamente a estas objeciones al

resaltar el carácter conflictivo asociado a la implementación de un modelo de desarrollo, así como la importancia de los actores colectivos que lo impulsan de lidiar con el conflicto suscitado: *“La implementación de los proyectos colectivos en contrapunto con el conflicto social y la estrategia definida a tales efectos define el modelo de desarrollo. Los modelos difieren fundamentalmente en cuanto a la selección de prioridades, quiénes son los actores decisivos en el proceso y cómo se articula el proceso de toma de decisiones”* (Bertoni et al., 90). Aun así, la definición de Mejía-Ortega y Franco-Giraldo acentúa la importancia de organizar los recursos e instituciones para la consecución de cualquier proyecto de desarrollo, por lo que desde su definición el modelo de desarrollo requiere de la función integradora del Estado.

Claramente hacia los primeros decenios de los Estados independientes latinoamericanos el porte de éstos era aún muy insuficiente para imponer proyecto alguno de desarrollo y modernización que abarque la mayor parte de la sociedad. En las nacientes Repúblicas independientes de América Latina el modo de producción permanecía anclado a las formas coloniales y con la Hacienda como unidad productivo-cultural basal de la sociedad. Dado este estado de cosas, el poder modernizador del Estado se hallaba muy limitado, a pesar de los principios modernistas que inspiraron a los padres fundadores de las jóvenes Repúblicas, conviviendo entonces modos de producción premodernos y preindustriales basados en la expoliación y explotación del trabajador con un Estado que pugnaba por una mayor modernización. Con todo, el proyecto modernizador reclamaba un flujo de recursos sin precedentes en el periodo colonial, lo que precipitó la inserción de las jóvenes Repúblicas al mercado mundial, en especial al comercio con la potencia económica de la época, el imperio inglés. Así se abriría el paso a la primera fase de dependencia de América Latina como región identificada por Enzo Faletto:

“La primera de estas fases es la que denominan la “dependencia consentida” y está signada por el predominio de Inglaterra como nación que desempeña el papel central en la economía capitalista. Es claramente visible en el siglo XIX y se prolonga hasta la primera guerra mundial de 1914. Los grupos dominantes de los países latinoamericanos se vinculan a esta economía central, de la cual requieren incluso para consolidar su unidad territorial. Es el momento de la construcción de ferrocarriles, de vías fluviales de navegación, de navegación de cabotaje, de líneas telegráficas y de desarrollo general de

infraestructura; se requería una capacidad financiera de inversión de capitales y la economía inglesa estaba dispuesta a proporcionarlos. A cambio, los países latinoamericanos orientaban su producción en términos de la demanda de la economía central, y esta era fundamentalmente de materias primas, agrícolas, ganaderas y extractivas; por lo demás, el capital inglés controlaba la mayor parte de la comercialización de estos productos”(Faletto, 51)

A pesar de estos primeros esfuerzos modernizadores que emplazaron la infraestructura base de los incipientes Estados latinoamericanos, hasta el siglo XX los modos coloniales de producción no variaron sustancialmente, manteniéndose al Estado y los partidos como espacios privilegiados de las élites, quienes se debatían en la pugna liberal-conservadora sin preocuparse mayormente por ampliar la cobertura de servicios estatales o profundizar la democracia para integrar a las masas sumidas en el régimen colonial de producción. Este perfil de sociedad y de Estado fue el que imperó, a groso modo, en las naciones latinoamericanas, obviamente guardando las diferencias de grado y las particularidades de cada zona en sus procesos. De este modo la apertura comercial de los países latinoamericanos no conllevó en la práctica una elevación de las condiciones de vida de sus habitantes más explotados por el yugo español, sino que vino a intensificar un proceso iniciado ya desde la época de la conquista y que responde a un patrón de dominación hace un tiempo bautizado como colonial/moderno y eurocentrado.

El antedicho patrón ha sido acuñado por Aníbal Quijano, quien se refiere a su aspecto “colonial” de la siguiente manera: *“La colonialidad del poder es uno de los elementos constitutivos del patrón global de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas de la existencia cotidiana y a escala social. Se origina y mundializa a partir de América. Con la constitución de América (Latina), en el mismo momento y en el mismo movimiento histórico, el emergente poder capitalista se hace mundial, sus centros hegemónicos se localizan en las zonas situadas sobre el Atlántico -que después se identificarán como Europa-, y como ejes centrales de su nuevo patrón de dominación se establecen también la colonialidad y la modernidad. En otras palabras: con América (Latina) el capitalismo se hace mundial, eurocentrado y la colonialidad y la modernidad se*

instalan, hasta hoy, como los ejes constitutivos de ese específico patrón de poder” (Quijano, 2007, págs. 93-94).

De ahí que con la conquista de América como empresa de sometimiento y despojo se inaugura un nuevo patrón global de poder que posibilita la generación de una red de comercio capitalista mundial, elevando a las naciones europeas como centros de poder y concentración de riqueza en contraposición a las naciones que comienzan a ocupar un lugar periférico en el mercado mundial. Este proceso pudo ser llevado a cabo ya que:

“En el proceso de constitución histórica de América, todas las formas de control y de explotación del trabajo y de control de la producción-apropiación-distribución de productos, fueron articuladas alrededor de la relación capital salario y del mercado mundial. Quedaron incluidas, la esclavitud, la servidumbre, la pequeña producción mercantil, la reciprocidad y el salario. En tal ensamblaje, cada una de dichas formas de control del trabajo no era una mera extensión de sus antecedentes históricos. Todas eran histórica y sociológicamente nuevas. En primer lugar, porque fueron deliberadamente establecidas y organizadas para producir mercaderías para el mercado mundial.

En segundo lugar, porque no existían sólo de manera simultánea en el mismo espacio/tiempo, sino todas y cada una articuladas al capital y a su mercado, y por ese medio entre sí. Configuraron así, un nuevo patrón global de control del trabajo, a su vez un elemento fundamental de un nuevo patrón de poder, del cual eran conjunta e individualmente dependientes histórico-estructuralmente.” (Quijano, 2007, pág. 204)

Quedaban así articulados al capitalismo mundial todo modo de producción por premoderno, no-asalariado y explotador que fuese, pues para el capitalismo global aquello no era un impedimento para su funcionamiento, muy por el contrario, mientras más servil y explotador fuese un régimen de producción mayor sería la tasa de ganancia adjudicada para los dueños del capital. Celso Furtado explica bajo qué lógicas se da esta instalación brutal del capitalismo en los territorios incorporados a la órbita comercial inglesa, calificando al fenómeno con el no menos brutal apelativo de “capitalismo bastardo”. Su representación de un capitalismo que no aporta en nada al desarrollo del espacio donde se asienta justifica su selección semántica: *“El caso de dualismo extremo sería aquel en que las empresas capitalistas no se vinculan internamente a otras actividades productivas o, mejor dicho, limitan sus gastos locales al pago de mano de obra no especializada. En este caso no hay*

el mínimo de articulación necesaria para que se configure un sistema económico. Las observaciones del párrafo anterior explican por qué la expansión del comercio internacional en el siglo XIX- expansión causada por el desarrollo industrial de Europa- no determinó una propagación, en la misma escala, del sistema capitalista de producción. La expansión de la influencia económica europea se tradujo, casi siempre, en la formación de economías duales en las que un núcleo capitalista pasaba a coexistir pacíficamente con una estructura precapitalista. En verdad, siempre que el núcleo capitalista estuvo controlado desde fuera, en casi nada contribuyó a las modificaciones de las estructuras. En este caso, podría hablarse de capitalismo bastardo, en el que no existen las características de tipo puro.” (Furtado, pág. 172). Para Rosa Luxemburgo la compatibilidad funcional entre modos premodernos y modernos de producción se explica en los particulares mecanismos de acumulación de capital que tienen las potencias centrales a partir de la periferia:

“(…) la acumulación capitalista tiene, como todo proceso histórico concreto, dos aspectos distintos. De un lado, tiene lugar en los sitios de producción de la plusvalía –en la fábrica, en la mina, en el fundo agrícola y en el mercado de mercancías–. Considerada así, la acumulación es un proceso puramente económico, cuya fase más importante se realiza entre los capitalistas y los trabajadores asalariados, pero que en ambas partes, en la fábrica como en el mercado, se mueve exclusivamente dentro de los límites del cambio de mercancías, del cambio de equivalencias. (...) El otro aspecto de la acumulación del capital se realiza entre el capital y las formas de producción no capitalistas. Este proceso se desarrolla en la escena mundial. Aquí reinan como métodos la política colonial, el sistema de empréstitos internacionales, la política de intereses privados, la guerra. Aparecen aquí, sin disimulo, la violencia, el engaño, la opresión, la rapiña.” (Luxemburgo, 2007, págs. 420-421)

Según Luxemburgo entonces la articulación al sistema capitalista de modos precapitalistas de producción aceleraría la acumulación de capital en base a formas brutales de desposesión tal como aconteció en célebre acumulación originaria descrita por Marx.

Dicho mecanismo de acumulación por desposesión trascendería hacia el siglo XX y llegaría a agudizarse en los tiempos de la sociedad globalizada. En “El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión” David Harvey disecciona al capitalismo en la era del capital

financiero, ofreciendo una imagen detallada de la anatomía y fisiología de este gran cuerpo global. Sobre la acumulación por desposesión en nuestros días Harvey plantea que es un mecanismo que se origina a partir de un excedente o sobreacumulación de capital generado por los centros del capitalismo mundial que requiere de dos salidas para poder ser asimiladas por el sistema: *“Si no se producen devaluaciones sistémicas (e incluso la destrucción) de capital y fuerza de trabajo, deben encontrarse maneras de absorber estos excedentes. La expansión geográfica y la reorganización espacial son opciones posibles”* (Harvey, 2004, pág. 100). Para el connotado geógrafo la dinámica con la que se expande geográficamente el capital cuando no es devaluado responde a lo que él ha denominado como el “ajuste espacio-temporal”: *“El “ajuste” espacio-temporal, por otra parte, es una metáfora de las soluciones a las crisis capitalistas a través del aplazamiento temporal y la expansión geográfica. La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas (reglas contractuales y esquemas de propiedad privada) en formaciones sociales preexistentes brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo existentes.”* (Harvey, 2004, pág. 102)

El ajuste-espacio temporal opera entonces sobre dos posibles desplazamientos del capital, sea este temporal o espacial. En el caso de una inversión con miras a un desplazamiento temporal, el capital es invertido en su territorio de origen para generar nuevas capacidades productivas que permitan absorber los excedentes de trabajo y capital. Este tipo de desplazamiento requiere en las economías intensivas en capital de un alto grado de inversión en capital humano, capital fijo e innovación que no retribuye réditos en el corto plazo. Es por eso que el desplazamiento territorial hacia las economías periféricas suele ser la opción más rentable dadas las altas retribuciones que el capital invertido en aquellos territorios con mercados poco explotados pueden reportar, motivo al cual se le debe añadir las dificultades propias que un mercado con excedentes de capitales o trabajo puede presentar para un ajuste temporal y que pueden conducir a una rápida devaluación que volatiliza gran parte de los activos económicos.

Harvey también señala que desde el 73 Estados Unidos de América ha impulsado un nuevo ordenamiento financiero mundial mediante la desregulación financiera para el control de

los mercados pequeños. Así al reciclar los petrodólares de la región del Golfo, el centro financiero mundial se instala en Wall Street y en la Reserva Federal, los cuales controlan el FMI para presionar a los países a flexibilizar su normativa y crear institucionalidad financiera acorde a los intereses de Estados Unidos, so pena de perder el derecho a deuda o de cortar relaciones comerciales con el mercado más importante del mundo.

Este mecanismo de extorsión económica expuesto por Harvey favoreció una concentración del capital sin precedentes, a partir de la desposesión de los activos públicos y del acaparamiento de los recursos naturales con regalías fiscales para las transnacionales. *“En estas condiciones, la mayor apertura mercantil no amplía la competencia sino que sólo crea oportunidades para la proliferación de los poderes monopólicos con todas sus consecuencias sociales, ecológicas, económicas y políticas. El hecho de que casi dos tercios del comercio exterior actual se concentren en transacciones dentro de y entre las mayores corporaciones transnacionales es un indicador de esta situación”* (Harvey, 2004, pág. 109)

Es así como ya desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días se ha ido configurando un patrón de acumulación por desposesión que se realiza al cabo de una operación denominada por Harvey como ajuste espacio-temporal en el que los excedentes de los países centrales son invertidos en los aún muy virginales mercados de la periferia, llegándose finalmente a la situación de nuestros días en que por presión de una nueva arquitectura financiera transnacional los Estados periféricos han tenido que ceder a una inusitada transferencia de activos nacionales.

En lo que respecta a América Latina, este patrón de desposesión violento se ha dado en torno a la extracción de recursos naturales, por lo que se ha ido configurando un modo de producción a partir de actividades extractivas que algunos autores han denominado extractivismo.

Eduardo Gudynas ahonda en este concepto y desarrolla el rol que cumple el Estado funcional al extractivismo en su artículo titulado “Estado compensador y nuevo extractivismo. Las ambivalencias del progresismo Latinoamericano”. En este artículo Gudynas refiere a dos formas de extractivismo en las que se clasifican las economías latinoamericanas: Uno de corte clásico y el otro denominado como neoextractivismo.

Ambas formas de extractivismo se asemejan en que depende de los dos factores que lo posibilitan: Exportación e inversión. Así, toda forma de extractivismo se caracteriza por poner a disposición los recursos naturales del país para su explotación económica solo posible de ser lograda mediante enormes inversiones de capital, sean estas privadas o públicas, nacionales o extranjeras, que emplazan en el país la infraestructura necesaria para la exportación del commodity hacia los países industrializados. Siguiendo esta descripción, bien se puede afirmar que todo extractivismo promueve en el país economías de enclave productivos, donde el encadenamiento con otros procesos es escaso o nulo.

Ahora bien, la diferencia entre extractivismos estaría dada en el plano de la redistribución, vale decir, el neoextractivismo característico de los países gobernados por izquierdas progresistas como Argentina, Brasil y Uruguay se empeñaría en compensar los daños cometidos por la explotación del medioambiente mediante subsidios y beneficios económicos a las comunidades afectadas. De ahí que Gudynas denomine al Estado neoextractivista como Estado compensador, puesto que aquella es la lógica que impera en el Estado para poder cumplir con su rol de progresista y extractivista. Luego, el Estado neoextractivista abandona deliberadamente un rol industrializador para pasar a desempeñar un rol de redistribuidor de la renta por recursos naturales que eleve el nivel de vida y provea mejores servicios y bienes a la población. Con ello, el Estado neoextractivista a pesar de su mayor equidad debe saber servir a los requerimientos de logísticas transnacionalizadas y flexibles, de estructuras en redes, de comercialización y transporte que reclama la empresa transnacional extractivista

Además, el Estado neoextractivista debe buscar legitimar la depredación a partir de instituciones supuestamente destinadas a la regulación de los impactos medioambientales, pero que tal como señala Gudynas, en la práctica tienden a servir más para nimbar con un halo de legitimidad a los proyectos antes que servir como instituciones eficaces contra la destrucción del medioambiente y la vulneración de los derechos de las comunidades. Sumado a la necesidad de una institucionalidad “flexible” está el requisito de una institucionalidad correctiva antes que preventiva, vale decir -y en concordancia con la lógica propia del Estado compensador- una institucionalidad que castigue los excesos de las industrias extractivas y exija enmiendas pero que no interponga aprensiones preventivas con anterioridad a la puesta en marcha del proyecto que pueda comprometer su realización.

Finalmente, Gudynas termina por plantear que el Estado compensador limita las posibilidades de un auténtico desarrollo pues reduce la justicia a una de tipo económica, redistributiva y su único instrumento es el pago compensatorio. Todo cobra valor económico y lo único que se debate es cuánto debe ser asignado en compensación y cuánto se debe dejar a la ganancia. Esta racionalidad no integra los reclamos de integración de vastos sectores ciudadanos que exigen mayor participación política y un tipo de desarrollo que esté acorde a su visión de bienestar. Es por ello que las posibilidades de un bienestar general se encuentran constreñidas y con ellas la posibilidad de instaurar un Estado de Bienestar propiamente tal.

El caso chileno pareciese acomodarse mejor al esquema del extractivismo clásico antes que el de neoextractivismo, ya que como reza la definición del primero aportada por Gudynas, estos se caracterizan por ser *“regímenes totalitarios o autoritarios, con fuerte sesgo patrimonial, bajo un extractivismo transnacionalizado y elites locales que capturan parte de esa renta en ausencia de esquemas sustantivos de redistribución”* (Gudynas). Y esta definición se adecua mejor al caso chileno ya que está claro que los esquemas de redistribución en Chile tienen un menor alcance que en otros países, liberándose una gran cantidad de renta para la acumulación capitalista y el enriquecimiento de las clases rentistas. Ahora bien, el aspecto de legitimidad institucional no deja de cobrar importancia en Chile, por lo que no se puede simplemente llevar a cabo proyectos con fuerte impacto ambiental sin por lo menos no cumplir con la apariencia de procesos formales y democráticos.

Marystella Sywampa en su artículo concuerda en las líneas generales de la definición de extractivismo de Gudynas como modo de producción que atraviesa América Latina entera, pero subraya justamente la funcionalidad que cumple para el mercado mundial el extractivismo latinoamericano. En sus palabras:

“En términos geopolíticos, la opción “extractivista” que hoy busca implantarse en la región latinoamericana, desde México a la Argentina, responde a una nueva división territorial y global del trabajo, basado en la apropiación irresponsable de los recursos naturales no renovables, que ha dado lugar a nuevas asimetrías económicas, políticas y ambientales entre el norte y el sur. En este sentido, el extractivismo resultante no es un destino, es una opción política y también civilizatoria, asumida por los diferentes

gobiernos, que va reconfigurando negativamente nuestros territorios y economías y genera una nueva dependencia: cada vez exportamos más materias primas, lo cual aparece reflejado en la concentración económica, en la especialización productiva, así como en la consolidación de enclaves de exportación, rasgos que históricamente fueron criticados tanto por el desarrollismo como el marxismo” (Svampa, 2011, pág. 1).

Este énfasis hecho por Svampa entra en sintonía con las ideas de dependencia y acumulación por desposesión antes expuestas. Por su parte Guido Galafassi en su artículo hecho en colaboración con Claudia Composto “Acumulación por despojo y nuevos cercamientos: el caso de la minería a gran escala en la Patagonia argentina” discrepa de la distinción analítica argüida por Gudynas, planteando que la distinción entre neoextractivismo y extractivismo clásico es superficial, ya que en la base el modo de producción a partir de explotación indiscriminada de los recursos naturales es constante en los países latinoamericanos. No obstante, para efectos de esta investigación, se tendrá en cuenta la distinción establecida por Gudynas pues presta utilidad para distinguir dos niveles distintos en la distribución de bienes y males: Uno en que los bienes y los males tienden a una distribución polarizada en la que una mínima parte de la población acumula la inmensa mayoría de los bienes dejando los males para el resto de la población; y otro nivel en que mediante una mejor redistribución del ingreso vía subsidios y compensaciones la distribución de bienes y males pasa a ser algo más equitativa para la población.

En los últimos renglones se ha mostrado el funcionamiento basal de la acumulación por desposesión en Latinoamérica desde la instalación del patrón de dominación colonial/moderno y eurocentrado hasta la época contemporánea en que por consecuencia de éste patrón la acumulación por desposesión ha devenido en el fenómeno del extractivismo. A pesar de esta exposición teórica falta aún por revisar el proceso que llegó a consolidar el modo de producción basado en la extracción a escala industrial. Lo anterior, ya que tal proceso no se dio exento de episodios de conflicto que pusieron en tensión el desarrollo a partir de la explotación de recursos naturales por el capital extranjero. Interesa entonces continuar la revisión del proceso histórico que llevó a los Estados latinoamericanos a impulsar proyectos de desarrollo orientados a independizarlos del modo de producción extractivista, conocer la características de aquellos fallidos intentos de desarrollismo y las razones que explican el colapso del modelo industrializador y la reinención del modo

extractivista de producción en uno de escalas de operación y producción sin precedentes en la historia del continente mestizo.

Hacia la primera mitad del siglo XIX la apertura comercial experimentada por las jóvenes repúblicas tras las independencias lejos de liberar a las sociedades latinoamericanas, incrementó el sometimiento al capitalismo mundial que esta vez no tenía trabas para la dominación de América Latina. Los decenios de reinado capitalista en las naciones latinoamericanas fueron agudizando la conflictividad social, la cual, con el advenimiento de las grandes faenas como la gran minería y las grandes estancias agrícolas, habían creado fortunas cuantiosas que contrastaban con la miseria de la inmensa mayoría de la población. El Estado, por su parte, había tenido un mayor desarrollo en muchos países de la región, ampliando la cobertura de sus instituciones pero sin redundar todo aquello en un incremento en el bienestar social.

Las primeras quinquinas del siglo XX atestiguaron el alza de la conflictividad social a niveles críticos, además de presenciar la formación de Sindicatos, Mancomunales y Partidos obreros sobre toda América Latina. Chile no fue la excepción a estos procesos, pues como ha escrito Solimano: *“Las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX se caracterizaron por ser una etapa de transición entre la sociedad tradicional y un Chile más moderno. En lo económico, Chile vive un ciclo expansivo centrado en el salitre. (...) A pesar de que el boom del salitre le otorgaba recursos al Estado, subsistía una proporción importante de la población que continuaba viviendo en condiciones de pobreza crítica. (...) Esta situación social y laboral muy deficientes impulsó a grupos de obreros a organizarse y movilizarse por mejores condiciones laborales.”* (Solimano, 2012, págs. 36-37).

Sin embargo, las élites económicas de cada país respondían con represión a las demandas crecientes por mayor equidad y democracia, sosteniendo una dinámica de tira y afloja que terminaría con el corte de la soga y la caída estrepitosa de obreros y burgueses sobre los escombros del Estado y el Mercado tal y como se lo venían conociendo.

El viernes negro y el colapso financiero del capitalismo mundial exigió una urgente reformulación del modelo de mercado liberal, sobre todo por los números azules que la roja Unión Soviética venía arrojando en materia de productividad económica y que representaban una amenaza para todo el conjunto del sistema global. Esta reformulación

llegó -luego de convulsionadas transiciones políticas- bajo la forma de un nuevo modelo de desarrollo que definía por primera vez la visión proyectada del Estado sobre el conjunto completo de la sociedad. Ahora bien, dicho modelo emergió adentrada la segunda fase de dependencia descrita por Faletto, denominada por el mentado autor como “dependencia tolerada”, la cual: *“(…) se inicia después de la primera guerra mundial y dura aproximadamente hasta 1980. Al interior de este periodo pueden distinguirse varios sub-periodos o momentos que también se particularizan en los países latinoamericanos. Para nosotros, marca la influencia decisiva de Estados Unidos, pero tienen lugar una serie de acontecimientos mundiales que constituyen nuevas opciones en los países latinoamericanos. Por una parte, el desplazamiento de Inglaterra debilita a las viejas oligarquías ligadas a ese centro; por otra, la crisis mundial de 1929-originada en Estados Unidos- y la segunda guerra mundial después, obligó a los países capitalistas más avanzados a disminuir tanto sus importaciones como sus exportaciones. Los países dependientes encuentran, por lo general, más difícil de colocar sus materias primas en el mercado mundial, lo que implica una carencia de divisas para importar productos manufacturados; éstos a la vez, son difíciles de obtener. En muchos países, la industrialización sustitutiva es casi una necesidad y, de hecho, es impulsada por nuevas coaliciones políticas que adoptan un proyecto nacional.”* (Faletto, 52)

Es entonces en los primeros momentos de esta fase de grandes transformaciones cuando aparece el modelo keynesiano, el cual, siguiendo la categorización de Mejía-Ortega y Franco-Giraldo, está *“(…) centrado en la teoría general de la ocupación, el interés financiero y el dinero, se ocupa de agregados como ingreso, consumo, ahorro e inversión más que de la determinación de precios, que hace parte principal de la teoría económica (…)* Reconoce que las tasas de ocupación son indicadores de prosperidad en las naciones y que la falta de ingresos compromete seriamente la conservación de la vida y el desarrollo humano” (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007, pág. 474). De este modelo construido a partir de la teoría del economista John Maynard Keynes se derivó un rol de Estado que se intentó implementar en América Latina en tiempos y con resultados disímiles.

Tomando otra definición de Mejía-Ortega y Franco-Giraldo: *“El Estado de Bienestar surge como la forma de un Estado Social de garantizar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda educación y seguridad social a cada ciudadano, sin*

discriminación alguna, como derecho político "fruto de las luchas sociales que acompañaron los procesos de industrialización y modernización en las sociedades modernas" (12). Fleury y Molina (2) lo reconocen como respuesta al proceso de desarrollo de sociedades capitalistas industrializadas y a sus consecuencias, con el fin de lograr estabilidad y seguridad en un nuevo contexto de solidaridad social." (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007, pág. 475)

En el caso chileno este giro en la relación entre Estado y sociedad se verificó históricamente en los gobiernos que van desde el segundo mandato de Arturo Alessandri Palma, pasando por los gobiernos radicales- los cuáles fueron, cabe mencionarlo, más profundos en sus medidas productivas y redistributivas-, hasta terminar en el accidentado gobierno de Salvador Allende. Respecto a los gobiernos radicales Solimano señala: *"Estas administraciones se caracterizaron por adoptar políticas de industrialización del país, de desarrollo de la salud y ampliación de las políticas sociales."* (Solimano, 2012, pág. 41)

Con nuevas coaliciones políticas debutando en los salones de las casas de gobierno y con las clases dominantes aún conmocionadas por el golpe de la Gran Depresión, el Estado intentó llevar a la práctica su nueva hoja de ruta fundando una serie de instituciones destinadas a servir a la protección social y a la regulación del funcionamiento económico. No obstante, las economías latinoamericanas se encontraban a la sazón muy lejos de poder integrar el selecto grupo de las economías industrializadas, por lo que al tener matrices productivas primario-exportadoras con baja incorporación de valor agregado y bajo nivel de control sobre el proceso productivo, éstas no podían compensar el enorme gasto social que implicaba el mantenimiento de un Estado de Bienestar.

Y cómo los proyectos industrializadores fomentados desde los Estados latinoamericanos no alcanzó nunca a diversificar e incrementar lo suficiente las manufacturas nacionales, el Estado de Bienestar no llegó nunca a un pleno desarrollo en América Latina debido a la falta de recursos, limitándose en el mejor de los casos un rol regulador de la economía con cierto aumento de la cobertura de servicios sociales pero que no llegaba a ser universal.

Sin embargo como los propios Cardoso y Faletto señalan en "Dependencia y Desarrollo", las condiciones que se dieron en la inmediata posguerra fueron propicias para el éxito de modelos de desarrollo económicos basados en el fomento de la industria nacional, y con ello, la diversificación de la matriz productiva y la independización de los centros

industriales del capitalismo mundial. Esta situación favorable se basó en los siguientes eventos: Primero y como factor externo, la debilidad económica de Estados Unidos y Europa en el periodo de posguerra que obligaba a reconcentrar la producción y la inversión hacia el viejo continente fundamentalmente y que, por lo tanto, liberaba hasta cierto punto a Latinoamérica de las intervenciones extranjeras y la presionaba a suministrarse ella misma sus bienes necesarios. Y en segundo término, y como factores internos, se destacaba la existencia de un mercado interno suficiente para el consumo de los productos industriales, una base industrial medianamente madura, una abundante fuente de divisas formada por las exportaciones de bienes primarios, fuertes estímulos internos al crecimiento económico y, finalmente, la existencia de una tasa satisfactoria de formación de capitales.

Estas condiciones precipitaron el sueño desarrollista de algunos centros de pensamiento como Cepal y de intelectuales de la época, las alianzas nacional-populares que regían gran parte de los gobiernos de la región vieron la oportunidad de al fin industrializarse e independizarse de la importación obligada de bienes manufacturados con muy malos términos de intercambio, de generar valor agregado y con esto, algún día, superar la miseria flagrante que mataba de hambre a tantos niños en las sierras, selvas y costas del continente mestizo. Así fue como desde la década de los 40 vio la luz en América Latina el Modelo basado en la Sustitución de importación. Mejía-Ortega y Franco-Giraldo se refieren al optimismo del momento de la siguiente manera: *“En su momento fue muy promisorio para la modernización y el progreso de los países de la región y surtió sus efectos sobre altas tasas de crecimiento, mejores oportunidades de empleo y la posibilidad de que muchos pudieran superar sus niveles de pobreza.”* (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007, pág. 475)

En el caso chileno, este modelo industrializador sustitutivo de importaciones vino a combinarse con la doctrina keynesiana desde los gobiernos radicales, impulsado principalmente por los dos primeros gobiernos radicales. Tomando las palabras de Faletto sobre este momento de la fase de dependencia tolerada, bien se puede comprender las esperanzas depositadas en el modelo a pesar de que *“Por cierto, la dependencia no desapareció; la misma industrialización sustitutiva seguía requiriendo la importación de bienes de capital, de equipos y tecnología y de capital de inversión. No obstante había demostrado como posible una dinámica de crecimiento basada en el desarrollo interno*

que, sin abandonar la vinculación externa, permitía renegociaciones de la misma” (Faletto, 52). Renegociaciones que al largo plazo podrían llevar a un desarrollo pleno e independiente de la economía nacional para con las economías centrales.

Lamentablemente el globo de optimismo inflado con ilusiones reventó por el pinchazo de la realidad: las economías centrales no cedían o vendían a muy alto costo los know-how de los procesos industriales; las clases altas no se ajustaron nunca al perfil del capitalista innovador schumpeteriano continuando en la inercia de su posición rentista y poco dinamizadora de un proceso de industrialización; el Estado tuvo que lidiar con problemas de corrupción interna, a lo que se sumaba el constante boicot de las clases dominantes hacia procesos modernizadores necesarios para la industrialización como la reforma agraria; el desafío de crear un proletariado industrial adiestrado en procesos de manufactura se presentaba como una empresa titánica en las sociedades fundamentalmente agrarias de la región, dónde además escaseaban los profesionales y expertos en cualquier materia necesaria para la industrialización.

Por todo esto y más *“el modelo mostró sus primeras señales de postración en la década de los 70 y la región comenzó a perder competitividad en el mundo, generando pérdida de oportunidades para exportar, altos índices de inflación y la consecuente "crisis de la deuda" de los 80 (13), caracterizada por la caída de las tasas de crecimiento, aumento del desempleo, deterioro de salarios, crecimiento de la pobreza y la desigualdad.”* (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007, pág. 475).

Solimano localiza las señales de esta postración económica para Chile ya para mediados de los 60, en el gobierno de Frei Montalva, cuando: *“Las condiciones del modelo de desarrollo económico prevaleciente, su tendencia a incurrir en persistentes desequilibrios macro, la desigualdad crónica y la concentración del poder económico en las élites se hicieron características muy persistentes. Al mismo tiempo, el proceso acelerado de democratización, participación popular y redistribución económica estaba siendo resistido por los grupos de ingresos altos dentro de la sociedad chilena, lo cual terminó creando un ambiente de tensión social.”* (Solimano, 2012, pág. 45).

Henri Acselrad alude al periodo de reacción al fracaso del modelo ISI y sus consecuencias en las economías regionales esgrimiendo que: *“Los capitales financieros se volvieron crecientemente independientes de las estructuras productivas y de las regulaciones*

políticas en escalas nacionales. Los estados, por el contrario, pasaron cada vez más a depender, a través del endeudamiento, de los mercados financieros privados. En los países periféricos, el déficit fiscal crónico y el deficiente ahorro interno llevaron a la competencia por recursos externos para financiar el crecimiento. La desregulación bancaria provocó una inestabilidad sistémica que pasó a desafiar a los bancos centrales. Los estados perdieron, consecuentemente, su autonomía cambiaria, y se redujo su capacidad para administrar las monedas nacionales.” (Acsehrad, 2006, pág. 232)

Si a este panorama de depresión económica se le agrega la influencia que ejerció la escuela de Chicago en la revisión de las teorías keynesianas hegemónicas hasta principios de los 70, más la finalización del periodo de golpes militares que acabaron con los regímenes democráticos en América Latina y los reemplazaron por sangrientas dictaduras militares, bien se puede tomar por natural el resultado histórico de tales procesos: El progresivo desmantelamiento del Estado empresario del modelo ISI y la asunción del modelo neoliberal como nuevo modelo de desarrollo a seguir. Para Faletto este hito marca el comienzo la fase de dependencia deseada, que a diferencia de sus otras dos predecesoras, se caracteriza por un rechazo absoluto a cualquier forma de intervención del Estado en la economía, ya que ésta era vista como fuente de ineficiencias desastrosas. Al ahondar en ella, Faletto aduce que *“Su rasgo principal está dado por el papel que desempeñan las multinacionales como ejes dinámicos de la economía capitalista mundial. (...) Un papel importante lo jugó el Fondo Monetario Internacional que, con el apoyo de Reagan en estados Unidos y de Margaret Thatcher en gran Bretaña, forzará en todas partes al abandono de las políticas keynesianas de intervención estatal en la coyuntura- pleno empleo y seguridad social- reemplazándolas por una opción neoliberal que restableció el predominio del mercado en la asignación de recursos de las economías nacionales y propició la plena convertibilidad de las monedas y la liberalización financiera. De hecho, los gobernantes perdieron control sobre los excedentes económicos generados y sobre sus posibilidades de inversión”* (Faletto, 53).

Volviendo a las definiciones prodigadas por Mejía-Ortega y Franco-Giraldo, el modelo neoliberal se *“(...) caracteriza por las diversas formas de interacción de los individuos (ciudadanos que automáticamente adquieren la connotación de clientes) en amplios mercados donde los bienes, servicios y valores sociales se convierten en mercancías, con*

vendedores privados cuyo único interés es la rentabilidad económica bajo el principio de la libre competencia. En este modelo, el consumidor tiene la opción de elegir de acuerdo con su capacidad de compra, pues parte del supuesto de que todos los individuos tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades en un mercado que les ofrece una variada gama de bienes y servicios.” (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007, pág. 475)

Pero la libertad de mercado tan pretendida por Friedman y Hayek no lo parecía ser tanto para el grueso de la población de los países latinoamericanos que enfrentaron las reformas neoliberales previas y posteriores al Consenso de Washington. Grandes fueron la resistencia y la conflictividad destapada al comenzar la ola privatizadora de la industria estatal, la flexibilización del trabajo mediante la redacción de nuevos códigos que lo normaban, al disminuir abruptamente el gasto social del Estado y al privatizar- finalmente y en una segunda ola privatizadora- los servicios sociales que garantizaban derechos tales como la salud, educación y previsión, y que ahora pasaban a ser considerados como mercancías. Fue tanto el rechazo a las reformas neoliberales que en países como Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela por nombrar algunos, éstas no pudieron ser implementadas más que parcialmente, sin barrer del todo con la lógica de la llamada matriz nacional-popular conceptualizada por Manuel Antonio Garretón. Y es por ello que el Estado tuvo que convertirse en un actor activo en la implementación de las medidas neoliberales, imponiendo su influencia sobre el resto de los actores políticos de relevancia para hacer acatar el nuevo modelo, o como bien indica Acselrad: *“Tales ajustes, compatibles con las reformas propugnadas por el llamado Consenso de Washington, no fueron sólo de carácter económico. Los estados nacionales fueron agentes decisivos en este proceso, empujados permanentemente hacia opciones políticas entre las diferentes coaliciones internas y externas de poder.”* (Acselrad, 2006, pág. 233). Por este motivo es que, según plantea el autor antedicho, el Estado no solo constriñe su aparataje destinado a la producción, redistribución y regulación, también y en la misma medida es disminuido el espacio decisional de lo político a segmentos reducidos de la población y con políticas de corto alcance que no afectan el modelo. Y todo esto se perpetró bajo la ilusión de una “tecnocracia apolítica” en la que las decisiones políticas dejaban de ser vistas como tales y pasaba a acatarse la doctrina monetarista como “soluciones técnicas”. Tomando las palabras de Henri Acselrad: *“De la misma forma en que se pretende hacer creer que las*

reformas de mercado generarán crecimiento y prosperidad, se intenta difundir también la idea de que existen recetas administrativas autónomas, distanciadas del mundo turbulento de la política, de la estructura y de la competencia del Estado, e indispensables para la eficiencia de los propósitos del ajuste. Se recurre al viejo e irrealizado truco liberal de la separación entre los mercados y los espacios de la política” (Acsehrad, 2006, pág. 235). Y es en este contexto como se comprende el auge de la doctrina de la “buena gobernanza” que según Acsehrad corresponde a una limitación de la gobernabilidad del Estado en favor de las llamadas agencias multilaterales, entidades de gestión que pasan a ejercer funciones de gobierno sin ser elegidas en ningún proceso electoral que las haga representativas de la voluntad ciudadana.

Así, el giro neoliberal impulsado por el FMI y el BM se dejó sentir por toda América Latina, consolidándose tras las caídas de las dictaduras militares y el regreso a la democracia. Pero este modelo de desarrollo no sólo afectó directamente a los pueblos de Latinoamérica por la privatización de los servicios sociales y el desmantelamiento de la industria estatal, también el regreso hacia un modelo primario exportador iba en directo detrimento de los hábitats sociales y naturales de la región. Esto pues la receta neoliberal indicaba que las naciones debían centrar la inversión en las industrias que ofrecieran mayor productividad, abandonando toda industria que no fuese lo suficientemente competitiva y reconcentrando la inversión productiva en aquellas que ofreciesen ventajas comparativas por las condiciones propias de cada economía.

Al poner el acento en las ventajas comparativas antes que las competitivas, la teoría neoliberal lo que termina indicando para la mayoría de los casos nacionales en América Latina es que se claudique al proyecto de fomento industrial interno, ya que como ya se ha señalado, la industria latinoamericana enfrentaba tantos escollos en su funcionamiento que estaba lejos de poder competir con las industrias extranjeras. Luego no les quedaba más que promover el desarrollo de aquellas actividades productivas en las que América Latina presentara “ventajas comparativas”, “ventajas” que en este caso se reducían principalmente a la abundancia de recursos naturales y de mano de obra barata.

Esta dinámica en la que se vio de pronto envuelta Latinoamérica condujo a un fenómeno perverso denominado por Acsehrad como “chantaje de la localización” en el que los países, al no buscar más ofrecer ventajas competitivas tales como alto nivel educativo de la

población o base industrial desarrollada, buscan por todos los medios atraer al capital extranjero ofreciendo estabilidad social (lo que en muchos casos equivale a capacidad de represión de la protesta social ante las faenas extractivistas) y beneficios tributarios o inversiones por partidas públicas. En palabras de Henri Acselrad: *“Esgrimiendo frente a los gobiernos locales sus posibilidades de generación de empleos y de ingresos, las grandes empresas procuraron obtener ventajas fiscales y normativas como condición necesaria para la localización de sus inversiones. Por un lado, pusieron en marcha mecanismos para una competencia interlocal, movida por la disposición de cada territorio a atraer las inversiones disponibles en el mercado global. Por otro, tendieron a dividir las sociedades locales, que se vieron apremiadas por la necesidad de contar con más empleos y por las presiones de las corporaciones en busca de ventajas locales bajo las formas de desregulación fiscal, social y ambiental. (...) En las localidades que no ceden, los gobiernos y los movimientos son acusados de no ofrecer la hospitalidad exigida por las inversiones.”* (Acselrad, 2006, pág. 239)

En el caso de Chile- nación ejemplar en su proceso de neoliberalización- las reformas fueron emprendidas hasta erradicar prácticamente cualquier rastro del modelo anterior. Se levantó toda barrera al comercio externo que terminó por aniquilar la industria nacional incapaz de competir con la producción extranjera de bienes manufacturados. Además, la apertura al capital global vino a multiplicar la inversión en sectores como la gran minería, la pesca, la producción energética, agrícola y forestal, situándose a un costado del gran capital nacional que como en el caso de los grupos Luksic, Matte y Angelini, también usufructuaba de los recursos naturales del país.

Para graficar esta abrupta explosión de la producción de commodities en Chile desde la caída de la dictadura, se pueden tomar las palabras de Patricio Meller al referirse a la expansión de la materia prima más importante de la economía chilena:

“Por otra parte, el nivel de producción de cobre chileno ha experimentado una impresionante expansión en la última década. Para captar la magnitud de esta expansión reciente, observemos las siguientes cifras. En 1960 se producían anualmente algo más de 500.000 toneladas de cobre; tomó 15 años para duplicar esa producción anual a un millón de toneladas. Luego, pasaron casi 15 años para que la producción anual de cobre aumentara en otras 500.00 toneladas. En la década del 90, en sólo 10 años, la producción

de cobre chileno aumentó en tres millones de toneladas; esto implica que (en promedio) cada 2 años de la década del 90, la producción chilena de cobre creció más de lo observado en períodos de 15 años en el pasado.” (Meller, pág. 4)

Sin embargo, al ocaso del “milagro chileno” del que se vanagloriaron tantos economistas y políticos durante la década de los noventa y durante buena parte de los 2000, quedó al descubierto que no es posible caminar sobre las aguas del crecimiento disparado del PIB sin después hundirse en las profundidades de las grietas abiertas por el propio modelo neoliberal. Algunas de estas grietas abiertas bajo la fachada de desarrollo y bienestar eran los llamados conflictos socioambientales.

En el “Mapa de conflictos socioambientales” para el periodo 2010-2012 del instituto de Derechos Humanos de Chile, se reconocieron 97 focos de conflicto socioambiental, entendiéndolos como “ (...) *disputas entre diversos actores, personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o el Estado-, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas.*” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2012, pág. 5)

Sobre este mapa se puede observar la geografía del país enronchada por los 97 puntos que representan diversas formas de daño a la vida humana y natural: Emanación de gases tóxicos por fundiciones metalúrgicas y termoeléctricas, escases de recursos hídricos y envenenamiento de estos alrededor de las faenas mineras, destrucción del ecosistema marítimo por la pesca de arrastre y salmonicultura, represamiento de cauces acuíferos para construcción de centrales hidroeléctricas, por nombrar solo algunas de ellas.

Y el Estado Subsidiario-neoliberal no solo ha hecho caso omiso a las demandas de las comunidades perjudicadas y de las organizaciones ambientales que advierten sobre el daño producido, sino que ha tomado parte activa en la generación de los conflictos y riesgos al formular un marco regulatorio que fomenta el despojo y la explotación indiscriminada de los recursos naturales. Ejemplos de lo afirmado son el Código de Aguas de 1981 y la separación que establece entre derechos de agua y propiedad de la tierra, así como la separación entre uso consuntivo y no-consuntivo del agua, dejando la brecha abierta para la instauración de un mercado de aguas, con las dinámicas de especulación y acumulación que

le son características a todo mercado; también se puede apuntar el Código de Minería que otorga prebendas especiales al sector y permite una excesiva concentración de las concesiones mineras; la Ley de Fomento Forestal, que beneficia a la industria con un porcentaje de la reforestación financiada por el Fisco; entre otras normativas e intervenciones emanadas desde el Estado.

A estas alturas bien es posible trazar un perfil detallado de la condición de Chile en cuanto país latinoamericano inserto en la sociedad del riesgo global, pero que no obstante muestra diferencias significativas con los sociedades industrializadas del norte en cuanto al tipo de acciones portadoras de riesgo que genera y la manera que con ellas lidia.

Como primer aspecto a destacar está la diferencia en el rol que desempeña el Estado de Bienestar y el Neoliberal sobre la manera en que afronta la generación de riesgos ecológicos y sociales al interior de la nación. En este punto existe una diferencia importante entre ambo perfiles de Estado pues, mientras en el caso del Estado de Bienestar industrializado la sociedad ejerce una influencia efectiva sobre éste, a la vez que el Estado ejerce una influencia decisiva sobre el desarrollo productivo y el Mercado; el Estado neoliberal-extractivista tiende a facilitar los proyectos de inversión de alto riesgo y oponerse férreamente a cualquier tipo de oposición interna emanadas de la sociedad civil, dada su posición periférica y su dependencia deseada que lo empujan a aprobar casi cualquier proyecto de inversión que incremente sustantivamente el PIB.

En el caso chileno, entonces, las acciones portadoras de riesgo ambiental son multiplicadas y reproducidas por un mercado primario exportador que crece al amparo de un Estado cómplice que, a diferencia del Estado de Bienestar, ha sido despojado de toda función interventora del desarrollo productivo y menoscabado severamente en su capacidad regulatoria. De esta manera el Estado neoliberal- extractivista asume una disposición ambivalente ya que mientras por una parte asume una posición pasiva frente a la planificación de la economía replegándose para ceder espacio a los actores empresariales, por la otra y en paralelo, asume una posición activa en la creación de nuevos nichos regulados de acumulación capitalista a partir del despojo y en la coacción de la protesta surgida por los riesgos derivados.

Desde la óptica de Cardoso y Faletto bien podría afirmarse que en el origen fue una coyuntura histórica específica (golpe militar e instauración de la dictadura cívico-militar),

la que permitió una supremacía sin contrafuerza de los interés de las clases dominantes en Chile, haciéndose ésta última del control del Estado en alianza con los militares y el capital global, para la instalación de un nuevo régimen político-legislativo que eliminaba toda función planificadora del desarrollo por parte del Estado, pero que creaba el marco normativo necesario para la proliferación de mercados de commodities. Así, es el Estado quien decide cortarse a sí mismo los brazos para no meter mano en lo que el capital global estime conveniente para el desarrollo del mercado, conservando sin embargo sus piernas para correrse un paso al lado de los lugares donde le reclamen por ayuda y para- en caso de que el conflicto se convierta en protesta- poder patear a todos quienes se opongan a los designios de los inversionistas para Chile.

Se debe reconocer, no obstante, que han surgido iniciativas desde el sistema político para dar respuesta a la creciente demanda por mayor protección de la biodiversidad y los recursos naturales. La principal de ellas es la modificación a la institucionalidad medioambiental, la cual desde un estatus institucional menor como el que estipulaba la antigua Ley 19.300, ha pasado a contar con nuevas facultades e instituciones, tales como el Ministerio de medio Ambiente, el Tribunal Ambiental y la Superintendencia de Medioambiente, tal como reza la Ley 20.417 actualmente en vigencia.

Empero, esta nueva institucionalidad se limita a un reducido rol consultivo y fiscalizador, proponiendo planes, normativas y leyes que deben ser la mayor de las veces discutidas en instancias supra ministeriales (consejo de ministros) y debiendo fiscalizar el debido funcionamiento de las industrias nacionales de acuerdo a la norma vigente, sin contar tampoco para este fin con los suficientes medios jurisdiccionales y materiales como para realizar una fiscalización rigurosa. Basta sino con apuntar el ejemplo del actual Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y sus serias obstrucciones institucionales que impiden una evaluación exhaustiva, como para caer en la cuenta de que la respuesta del sistema político a la problemática no deja de ser cosmética y paliativa, dejando sin atacar la causa principal de la generación de daño ecosistémico y por ende de riesgo: el modo de producción.

Los hechos y argumentos expuestos en este último capítulo muestran a un continente latinoamericano cuya historia económica y política en poco se asemeja al devenir de las

sociedades industrializadas europeas, y en el caso chileno en específico, esta distancia se deja notar en las diferencias entre el Estado de Bienestar de las sociedades industrializadas y el así llamado Estado neoliberal- extractivista, que visto el caso nacional, no se vincula con la sociedad en los términos de protección, sino que más bien como garante de su explotación. Y así el daño socioambiental en Chile suele ser derivado del modo de producción sin éste ser corregido en sus modos de operación, todo, como se ha dicho, en estrecha complicidad entre Estado, empresariado nacional y capital global.

Por estos motivos se vuelve menester retomar la interrogante planteada en el capítulo anterior sobre si es pertinente o no calificar a la sociedad chilena y a las latinoamericanas como genuinas “sociedades de riesgo” en el sentido aportado por Beck del enfoque de riesgo.

La respuesta a esta pregunta que se desprende directamente de la teoría revisada es que aunque el régimen de riesgo se ha vuelto transversal al mundo entero y en ese sentido si se puede hablar de un proceso de creciente propagación de las instituciones de la sociedad del riesgo, no es plausible por ello calificar a la sociedad chilena como sociedad de riesgo en el sentido de una sociedad que por efecto de sus procesos de modernización reflexiva enfrenta los riesgos globales privilegiando el enfoque de prevención y control de las consecuencias futuras de la acción. Al contrario, en el caso chileno las acciones portadoras de riesgo derivadas del modo de producción no son la mayor de las veces ni siquiera reconocidas en cuanto tales, y aun cuando se las reconoce como acciones que implican daños futuros, se tiende a justificar su permanencia como “mal necesario”, como medio imprescindible para el desarrollo, negando en el acto toda posibilidad de ejercer un control racionalizado de los riesgos suscitados por el funcionamiento del modo de producción. Y el llamado bloqueo ideológico expuesto en el segundo capítulo incide en este punto introduciendo en el imaginario social una sola forma hegemónica de interpretación de “desarrollo sustentable” que aplicada a la realidad de las economías periféricas latinoamericanas crea la ilusión de que el crecimiento económico es precondition necesaria para la “sustentabilidad” de los sistemas y aquello sin importar las formas productivas por las que se consiga, y en eso es imaginable una “minería sustentable”, una “pesca industrial sustentable”, “monocultivos forestales sustentables”, vale decir, una matriz productiva extractivista “sustentable” solo

por aumentar el PIB y cumplir con certificaciones de producción limpia hechas muchas veces a la medida de las empresas extractivas.

En síntesis, el modelo de desarrollo del Chile neoliberal, caracterizado por una estrategia de fomento a la industria primario exportadora con bajos niveles de regulación estatal, impide la preminencia de un sistema eficaz de prevención y control del riesgo por la sencilla razón de que el modo de producción requiere de un alto grado de toleración al daño colateral para poder operar. Visto de esta manera el modelo de desarrollo como interfaz entre Estado y modo de producción, entre superestructura política y estructura económica y en cuya relación se configura la sociedad nacional, bien es posible establecer que la disposición que el Estado tenga hacia el control y la prevención de los riesgos se expresa en el modelo de desarrollo, pues es únicamente mediante una macro estrategia política de intervención sobre el modo de producción como se puede intervenir lo que se produce, la manera en qué se produce y la distribución del producto en aras de dotar de mayor sustentabilidad al sistema. Por lo mismo, una genuina reconversión hacia la “sustentabilidad” requiere pasar por un cuestionamiento a la manera en que se desarrolla el país, y con ello, a su modelo de desarrollo en cuanto conjunto de políticas públicas que inciden en el modo de producción mediante acciones políticas concretas como por ejemplo gravar o no gravar impuesto a la renta, promover o no el desarrollo de industrias secundarias o terciarias, obligar a mayores o menores niveles de regulación, tomar o no control estatal de los recursos estratégicos, etc. Y a partir de este último postulado es que se vuelve de interés indagar en las propuestas de acciones orientadas a incidir en el modelo de producción que hacen los actores que participan en el debate sobre el modelo de desarrollo, puesto que es mediante el análisis de las propuestas de acciones de intervención al modo de producción donde es posible sopesar si existe una orientación reflexiva sobre ellas dirigida a prevenir y controlar los efectos dañinos derivadas de éste. O si se quiere, del análisis de estas propuestas es posible determinar hasta qué punto se puede o no afirmar que la sociedad chilena corresponde a una genuina sociedad del riesgo, adaptada a y prevista contra la era del riesgo global, o abandonada irreflexivamente a sus consecuencias. Asimismo, interesa indagar en las percepciones entorno a las condiciones fácticas o potenciales del modo de producción chileno o de otros países para esclarecer cuáles son las formas con las que se proyecta el futuro productivo de Chile. La hipótesis de esta investigación será entonces que las

propuestas de acciones de intervención al modo de producción no se orientan hacia una mayor prevención y control de las consecuencias del modo de producción, sino más bien a la inversa, lo que se busca es impulsar el régimen primario exportador a costa de someter a contextos de creciente riesgos a la población afectada.

Ahora bien, en vistas de la gran variedad de actores que inciden en el debate sobre el desarrollo productivo tanto públicos como privados y de los múltiples sectores productivos extractivos que operan en Chile, se vuelve necesario delimitar el objeto de análisis a un sector y a un tipo determinado de actor, considerando las limitaciones de recursos intrínsecas a esta investigación. En razón de aquello es que a continuación se procederá a delimitar el objeto de análisis sobre el cuál versará el objetivo general.

3) Presentación de objetivos y pregunta de investigación

3.1) Delimitación de objeto de análisis

3.1.1) Sector productivo a investigar:

Para esta investigación se ha optado por delimitar el sector minero como caso tipo a investigar. Cabe indicar a este respecto que esta elección no excluye el análisis de material que refiera al desarrollo productivo de manera general, más bien de lo que se trata es de elegir entre todos los sectores productivos del país uno que sirva como caso de análisis.

La decisión anterior se funda básicamente en tres criterios. El primero de estos criterios de selección es la importancia relativa que muestra el sector en algunos de los más importantes indicadores productivos macroeconómicos, como participación en el PIB, en las inversiones extranjeras, en los ingresos fiscales y en la canasta de exportaciones nacionales. Según los datos proporcionados por COCHILCO en la presentación “Competitividad de la Minería Chilena” del año 2013, la participación del sector minero en el PIB nacional anual para el mismo bordeaba el 12% disminuyendo desde el poco más de 20% que se registró el 2006. En el mismo informe se puede apreciar que el aporte del cobre en el total los ingresos fiscales se cifra en cerca del 14% para el 2013, mientras que la ponderación de la minería en la canasta de exportaciones nacionales bordea un 64% y el porcentaje del total de la inversión extranjera que es captada por el sector minero corresponde al 17% para el año en cuestión (COCHILCO, 2013). Vistos estos datos bien es posible percatarse de la relevancia

económica que representa el sector minero para el país, y por lo tanto, su importancia capital en cuanto a sector productivo estratégico.

El segundo criterio a tomar en consideración es la alta conflictividad socioambiental derivada de la producción minera. El Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales junto al Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, consigna en su sitio web 36 casos de conflictos socioambientales en Chile (OLCA) concentrándose la gran mayoría de ellos en las zonas norte del país. Por otra parte el “Mapa Interactivo de Conflictos Socioambientales en Chile” -creado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos el 2010 y que hasta su última actualización en julio del 2015 registró 118 conflictos de esta índole en Chile- arroja 42 casos de conflictos socioambientales derivados directamente del sector minero, lo que equivale aproximadamente a un 36% del total de casos de conflictos socioambientales y que se localizan en gran mayoría en la zona centro y norte del país. La ubicación geográfica de los conflictos socioambientales ligados a la industria extractiva minera no es un dato fútil cada vez que se tiene en consideración la inmensa demanda de agua que requiere la minería para sus procesos y que pone ante una situación de sobreexplotación de sus recursos hídricos a las poblaciones del norte del país. Dicha situación puede verificarse si se toma en consideración la demanda hídrica creciente que proyecta el sector minero del cobre para el 2025, previendo un incremento del 66% en su consumo de agua con respecto al año 2014 (COCHILCO, 2014) en circunstancias de escasez hídrica declarada por la DGA en múltiples comunas y cuencas de la zona centro y norte del país (DGA, 2016), con especial gravedad para las comunas del Norte Grande donde las propias condiciones de aridez del desierto agudizan la escasez por la baja disponibilidad de agua (menos de 500 m³ al año por habitante). Si a este factor se le añade los conflictos por contaminación de agua, aire y suelos de cultivo provocados por las operaciones mineras, se puede llegar a establecer que sin duda el sector minero se ubica entre las industrias extractivas que más perjuicios infligen a los territorios en que se localizan.

3.1.2) Actores a investigar:

Delimitado el sector productivo que constituirá el objeto de análisis, falta todavía demarcar a los actores que estarán bajo el foco de esta investigación. Como se ha señalado en líneas anteriores, los actores que interesan para esta investigación son todos aquellos que inciden en el debate sobre el modelo de desarrollo. Este atributo de incidencia en el modelo de desarrollo apunta en el caso chileno a actores tanto públicos como privados, o bien inclusive entidades que resultan de una combinación de ambas esferas como lo es el Consejo Nacional de Producción Limpia. Por lo tanto el espectro de potenciales actores a investigar va desde instituciones estatales como el Ministerio de Minería, el de Hacienda y el de Economía, así como también toda suerte de corporación o agencia pública de desarrollo productivo y productivo-minero como CORFO y COCHILCO, hasta organizaciones privadas tales como las asociaciones gremiales (SONAMI), empresas mineras privadas, centros privados de pensamiento, fundaciones, Ongs, etc. Todas los actores que abarcan este gran abanico buscan posicionar propuestas sobre cómo se debe desarrollar el sector minero y el país en general y estas propuestas se construyen a partir de ciertas premisas que vienen determinadas por la posición ideológica de cada actor, y en ese sentido, cada uno de los actores implicados en este espectro cumple con el criterio general de buscar incidir en el modelo de desarrollo a partir de sus propias ideaciones sobre la manera en que se deba desarrollar el país. No obstante, para efectos de esta investigación se optará por un tipo específico de actor para delimitar el objeto de análisis, a saber, los centros políticos de pensamiento o los llamados *Think Tanks*.

El motivo de esta elección metodológica se cimienta principalmente en una característica de estos centros de pensamiento político, esta es: Su alta incidencia en el diseño de políticas públicas. Esto pues remontándose a la teoría de Henri Acselrad previamente revisada, la nueva gobernanza recetada por el Banco Mundial para los Estados en vías de desarrollo se caracteriza justamente por una desestatización de los espacios políticos de deliberación, o como bien dice Acselrad, para el Banco Mundial se trata de “*separar las funciones propiamente políticas, mantenidas en la órbita de los gobiernos nacionales, de las funciones llamadas de gobernanza, entendidas como referidas a la buena gestión de los recursos de un país, y vistas como de corte estrictamente gerencial, pasibles, por lo tanto,*

de ser asumidas por los organismos multilaterales (World Bank, 1992: 1-61)” (Acsehrad, pág. 236) .

Y dentro de la lógica de esta *desgubernamentalización del Estado* (como se refiere a este proceso Acsehrad haciendo uso de la terminología foucaultiana) el diseño de las políticas públicas relativas al fomento de las industrias en un país, y por lo tanto al modelo de desarrollo, pasan directamente al ámbito de esta nueva gobernanza. Lo anterior, ya que visto el modelo económico neoliberal como un hecho técnico antes que un campo para la disputa política, el modo de producción en cuanto base de la economía deja de ser considerado como algo que deba ser debatido en instancias de participación democrática para pasar a ser considerado como un área sobre la cual sólo técnicos especializados puedan incidir y cuyas orientaciones generales son aportadas por el Estado. Es en este contexto cómo en los Estados neoliberales o en proceso de neoliberalización los *Think Tanks* cobran fuerza como centros de diseño de política pública vinculados la mayor de las veces a partidos o sectores políticos, pero que no obstante existen con independencia de ellos y cuya legitimidad se respalda ya no en la representatividad social de sus propuestas para con el electorado, sino que en el carácter técnico y pretendidamente apolítico de sus productos. Así es como gran parte de las políticas públicas de toda índole son diseñadas en estos herméticos espacios, poco conocidos por la ciudadanía, pero que sin embargo desempeñan un rol político fundamental. Y es justamente en base a la importancia que revisten estos centros en el diseño de políticas públicas y en la reflexión sobre nuevos horizontes de acción para el sistema político que se ha optado por seleccionar a estos centros como los actores a investigar.

Ahora bien, tal como se ha planteado los *Think Tank* se encuentran vinculados de manera directa o indirecta a alguna colectividad política que actúa como sustento ideológico de la producción intelectual generada por estos centros de pensamiento e investigación, y por lo tanto, los centros incluidos a la muestra deberían cumplir con este criterio demarcatorio. No obstante, para esta investigación se propondrá admitir una desviación a dicha regla demarcatoria para un caso en particular. El caso aludido corresponde al del Centro de Estudios del Cobre y la Minería (CESCO) y la razón para su incorporación en la muestra de estudio radica por un lado en la semejanza entre éste y los *Think Tanks* en su estructura organizacional (ambos operan como centros de pensamiento técnico), pero también por la

semejanza con los centros políticos en sus objetivos, en el sentido de que tanto Cesco como los *Think Tanks* se caracterizan por una pretensión de incidencia sobre las decisiones de políticas públicas en el desarrollo productivo. En el caso de CESCO, esta pretensión de incidencia se orienta en específico al desarrollo productivo minero, por lo que su producción intelectual apunta frontalmente en los temas relativos a la minería, buscando posicionar su postura sobre cómo encauzar desarrollo productivo minero. Considerando su vocación minera y afán de posicionamiento en las decisiones sobre el desarrollo es como se vuelve de interés incorporar a CESCO a la muestra como una excepción a la regla y así satisfacer al espíritu tras el objetivo general de esta investigación, que no es otro que el indagar en las propuestas y diagnósticos hechos por los actores con incidencia en el modelo de desarrollo sobre el desarrollo productivo minero. Por todo lo anterior es que en pos de dar mejor cumplimiento al objetivo general se flexibilizará el criterio demarcatorio en la incorporación de CESCO en la muestra, siendo por ende el único caso de la muestra que no cumplirá en estricto rigor con la condición de *Think Tank*.

En síntesis, delimitados el sector productivo y el actor a investigar se puede pasar a deducir el objeto de análisis. Y puesto que el foco de esta investigación está en conocer las acciones y condiciones promovidas y desaconsejadas para el desarrollo productivo, se logra derivar a partir de aquello y de la delimitación de actor y sector productivo que el objeto de análisis de interés para los fines de esta investigación son las comunicaciones emitidas por los *Think Tanks* mediante las cuales se promueven o desaconsejan acciones a tomar para el desarrollo del sector minero y para el desarrollo productivo en general. Por lo tanto, las fuentes a explorar y analizar serán las publicaciones emitidas por estas entidades en las cuáles se tratan estrategias a seguir concernientes al desarrollo productivo y productivo minero.

3.2) Objetivos y pregunta de investigación

Por todo lo anterior es que como objetivo general y objetivos específicos de esta investigación se plantean:

Objetivo general:

- Caracterizar el modelo de desarrollo subyacente a los discursos de los centros de pensamiento político en función de su disposición a asumir riesgos ambientales asociados al proceso de desarrollo.

Objetivos específicos:

- Identificar las acciones promovidas y desaconsejadas para el desarrollo productivo y productivo minero por los centros de pensamiento políticos.
- Identificar las condiciones promovidas y desaconsejadas para el desarrollo productivo y productivo minero por los centros de pensamiento políticos.
- Evaluar el modelo de desarrollo inferido a partir de las acciones y condiciones analizadas en cuanto su disposición a aminorar o perpetuar los riesgos generados por la operación del modo de producción chileno.

Pregunta de investigación:

¿Cuál es el modelo de desarrollo subyacente a los discursos de los centros de pensamiento político en relación a su disposición a asumir riesgos ambientales asociados al proceso de desarrollo?

Hipótesis:

Las propuestas de acciones de intervención al modo de producción no se orientan hacia una mayor prevención y control de las consecuencias del modo de producción, sino más bien a la inversa, lo que se busca es consolidar el régimen primario exportador a costa de someter a contextos de creciente riesgos a la población afectada

4) Diseño metodológico

4.1) Antesala a la técnica de investigación: Principios epistemológicos que definen el enfoque metodológico

Para satisfacer los objetivos de esta investigación, y en vistas de que estos versan sobre valoraciones hechas por los centros de pensamiento sobre las estrategias a asumir en el desarrollo productivo minero, es que se ha optado por una técnica de enfoque metodológico cualitativo. Lo anterior se debe a que al buscarse identificar valoraciones, lo que se pretende en último término es poner de relieve la manera concreta en que éstas se presentan para los actores investigados con toda su singularidad semántica. Luego, el acercamiento metodológico al fenómeno se hace desde una posición epistemológica que se orienta a una comprensión del fenómeno en sentido weberiano y no a su descripción mediante la cuantificación de atributos previamente definidos por el investigador, como acaece con el uso de técnicas cuantitativas. Manuel Canales sintetiza esta idea en su compilado titulado “Metodologías de investigación social”: *“Todas las técnicas cualitativas trabajan en ese mismo lugar como disposición a observar el esquema observador del investigado. (...) En cada caso, se trata de un intento de “comprensión” del otro, lo que implica no su medida respecto a la vara del investigador, sino propiamente la vara de medida que le es propia y lo constituye”*. (Canales, pág. 20)

Respecto a las diferencias entre los dos enfoques metodológicos en investigación social, el autor señala que: *“El conocimiento cuantitativo opera como habla-investigadora, y mide su distribución como escucha-investigada. El conocimiento cualitativo opera como escucha investigadora del habla investigada. La disposición como escucha de la instancia investigadora posibilita la manifestación como habla de la instancia investigada. Lo que emerge allí es una estructura, un ordenamiento, una estabilidad reconocible de lo social. (...) Aquella es precisamente la información cualitativa: una que describe el orden de significación, la perspectiva y la visión del investigado.”* (Canales, pág. 20)

La disposición de escucha-investigadora proporciona la apertura necesaria para permitir que las valoraciones (evaluaciones) hechas por los actores estén expresadas mediante sus propias categorías y escalas de valoración, evitando así contaminarlas con escalas y categorías ajenas a las que los actores emiten en sus discursos, como acontece con las técnicas cuantitativas que están orientadas al ordenamiento de frecuencias de categorías impuestas por el investigador.

Por ello es que el criterio que primará en la conformación de la muestra será el de saturación teórica, puesto que como lo que se busca no es conocer la distribución estadística de las valoraciones sino identificar la manera en que se estructuran en los discursos, la muestra no debe estar definida por una cantidad de casos con validez probabilística, sino por la cantidad de casos necesarios para que emerjan a cabalidad las estructuras de sentido de los actores. Y este momento no puede ser definido con anterioridad al análisis, pues es durante el proceso de análisis de los discursos cuando el investigador logra percatarse que ya no es posible identificar elementos discursivos que aporten nueva información y que por ende se encuentra ante una repetición de ideas, juicios u opiniones que marcan el así llamado punto de “saturación teórica”.

4.2) Presentación de la técnica de investigación

Para esta investigación se empleará por técnica de investigación el análisis de contenido. Aunque en la actualidad es utilizada con frecuencia en investigaciones cualitativas, esta técnica de investigación no siempre fue concebida para este tipo de investigación, ya que como bien alude Pablo Cáceres en su artículo “Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable”: *“Tradicionalmente considerado una técnica de análisis, la definición de análisis de contenido ha ido variando con los años, desde enfoques centrados en la cuantificación de los resultados, aspecto revolucionario cuando la técnica se dio a conocer por vez primera, hasta enfoques que hacen hincapié en la incorporación del dato cualitativo como la mayor riqueza de este procedimiento (Bardin, 1996; Mayring, 2000). Esto ha implicado que el análisis de contenido se haya definido en muy diversas formas (Pérez, 1994). Así, para Allport, se trata de un método para estudiar y analizar las comunicaciones de una forma sistemática, objetiva y cuantitativa a fin de medir variables (Allport, en Pérez, 1994); Berelson, el primer autor que escribió un libro específico del tema, señala que el análisis de contenido es “una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de las comunicaciones con el fin de interpretarlas” (Berelson en Hernández, 1994, p. 301)” (Cáceres, 2003, pág. 55).*

No obstante, y como el mismo autor continua refiriendo, esta orientación original de la técnica volcada hacia el análisis de resultados numéricos fue objeto de críticas desde los más diversos ámbitos de las ciencias sociales y humanidades, críticas que se pronunciaban contra la subutilización de la técnica que podía ser adaptada para trascender el nivel meramente descriptivo del texto y servir a su análisis interpretativo e incluir la dimensión latente del mensaje. Así, las definiciones de la técnica han sido ajustadas desde aquel comienzo exclusivamente cuantitativo hasta llegar a concepciones de la misma que abarcan ambas dimensiones, como la que plantea Andreú, para quien el Análisis de Contenido consiste en *“el conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendentes a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes”* (Andreú, pág. 3)

En esta misma línea presenta su definición Jose Luis Piñuel, quien se inclina por la siguiente definición de la técnica: *“Se suele llamar análisis de contenido al conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior”* (Piñuel, 2002, pág. 2). Otros autores incluso excluyen cualquier asomo de procesos de cuantificación al tratar con un análisis de contenido cualitativo, tal como se observa en la definición aportada por Philipp Mayring y citada por Cáceres en su artículo: *“El análisis cualitativo de contenido se define a sí mismo dentro de este marco de trabajo como una aproximación empírica, de análisis metodológicamente controlado de textos al interior de sus contextos de comunicación, siguiendo reglas analíticas de contenido y modelos paso a paso, sin cuantificación de por medio”* (Cáceres, 2003, pág. 56).

Con respecto a la rigurosidad de la técnica en la producción de conocimiento científico, cabe mencionar que ante la ausencia de los criterios básicos de confiabilidad y validez estadística que caracterizan a las metodologías cuantitativas, el análisis cualitativo de contenido en todas sus variaciones hace reposar la rigurosidad científica de la técnica en la

sistematicidad de los pasos seguidos para completar el análisis y en la legitimidad investida por la comunidad científica a estos procedimientos metodológicos (Cáceres, 2003).

Volviendo a las definiciones expuestas en los renglones precedentes, se puede desprender de aquellas la relevancia atribuida al aspecto contextual en la realización de un análisis de contenido. Dicha relevancia fundamental del componente contextual se ve reflejada en el objetivo último de la técnica, puesto que según Navarro y Díaz *“el AC de un texto tendría la misión de establecer la conexiones existentes entre el nivel sintáctico –en sentido lato- de ese texto y sus referencias semánticas y pragmáticas”* (Navarro & Díaz, 1996), estando el nivel sintáctico constituido por *“la forma o superficie del texto. Por contraposición, aquellas realidades de índole semántica y pragmática en relación con las cuales esa forma adquiere sentido, constituirían justamente el contenido del texto”* (Navarro & Díaz, 1996).

Luego, el nivel sintáctico o “lo que se dice” en el texto no puede ser interpretado por sí solo sino que requiere que se lo relaciones con los niveles semánticos y pragmáticos, vale decir, con la dimensión simbólica e intencional del texto que solo pueden ser deducidas a partir de un conocimiento contextual de lo dicho. De esta manera se logra comprender la jerarquía entre los tres niveles establecida por Navarro y Díaz, en la que el nivel pragmático predomina sobre el semántico por ser su precondition necesaria, así como el nivel semántico predomina sobre el sintáctico, y así es la intencionalidad del emisor inmerso en un contexto comunicativo la que define el empleo de determinadas significaciones culturalmente definidas, y éstas a su vez se ven expresadas en el nivel sintáctico del texto. Por estos motivos es que la realización de un análisis de contenido exige un sólido trasfondo teórico que no solo permita delimitar la unidad de análisis y de registro, sino que también permita conocer los elementos contextuales que posibiliten una adecuada interpretación del texto. En esta investigación la teoría revisada presta utilidad como marco contextual que permite una comprensión de las valoraciones efectuadas por los actores en torno a las estrategias a seguir en el desarrollo productivo minero, entendiendo los motivos subyacentes a sus propuestas desde una revisión teórica sobre el desarrollo y el medio ambiente en Chile y Latinoamérica. Las implicancias de sus propuestas pueden ser así deducidas a la luz de un marco teórico basado en el concepto de la sociedad del riesgo, de teoría de la dependencia y de extractivismo como categorías centrales, planteadas todas ellas en clave de proceso histórico para facilitar la comprensión del proceso sociogenético

que le otorgó forma y fondo al modelo de desarrollo neoliberal-extractivista con su respectivo modo de producción. Asimismo, se dispondrá de las definiciones de extractivismo depredador, sensato e indispensable de Gudynas como conceptos que presten utilidad a la operativización de los hallazgos generales obtenidos para su posterior proceso de integración final con los conceptos teóricos en la fase de conclusiones. Se volverá sobre este punto más adelante.

Y es en esta relación entre lo textual y contextual en que *“el análisis de contenido se convierte en una empresa de des-ocultación o re-velación de la expresión, donde ante todo interesa indagar sobre lo escondido, lo latente, lo no aparente, lo potencial, lo inédito (lo no dicho) de todo mensaje”* (Piñuel, 2002, pág. 4); ya que, como se ha dicho y vuelve a subrayar Piñuel, *“Esto sólo es posible si tal texto se abre –teóricamente hablando– a las condiciones contextuales del producto comunicativo, al proceso de comunicación en el que se inscribe, y por tanto a las circunstancias psicológicas, sociales, culturales e históricas de producción y de recepción de las expresiones comunicativas con que aparece”* (Piñuel, 2002, pág. 4).

En este proceso en que se tensiona el texto mediante un análisis que por fuerza introduce elementos contextuales, surge lo que Navarro y Díaz han denominado como un meta-texto analítico, una suerte de metamorfosis del corpus textual original en la que emergen nuevos elementos latentes que constituyen un plano de contenido diferente al original (Navarro & Díaz, 1996).

Introducida la técnica desde sus orígenes como técnica de análisis exclusivamente cuantitativo hasta sus variantes actuales que admiten un uso cualitativo de ella; vistas las condiciones que aseguran la fiabilidad científica de la técnica; relevada la estrecha interrelación entre texto y contexto que presupone un análisis cualitativo de contenido y que, por lo tanto, exige de un marco teórico exhaustivo; no queda más que pasar a la revisión de las etapas o pasos a seguir en la realización de un análisis cualitativo de contenido.

Para este cometido es que se dispondrá a continuación del esquema proporcionado por Cáceres en su artículo como guía de referencia para emprender el análisis de contenido que a los objetivos de esta investigación interesa.

4.3) Preparación del análisis cualitativo de contenido: Descripción del A.C. y realización de las etapas pre-analíticas de la técnica.

Según el esquema de Cáceres, la realización de un análisis cualitativo de contenido consta de seis pasos. En este apartado se procederá a explicar cada uno de estos pasos. El primero de estos pasos es la “selección de un objeto de análisis”, que alude al contenido que se va a analizar y que en este caso está correspondiente a la temática del desarrollo productivo minero abordada desde la perspectiva de los *Think Tanks*. Sobre esta primera etapa Cáceres advierte que: *“Muchos tópicos son abordados desde muy distintos supuestos, que condicionan el análisis del material. Aun cuando se trate de aspectos ampliamente conocidos, no será lo mismo abordarlo desde una postura que intente hallar elementos relativos al comunicador; desde otra que se interese por la producción del texto o del corpus de contenido; otra que ponga el acento en las motivaciones intrínsecas detrás de las formulaciones, o aquella que intente rescatar el trasfondo sociocultural del tópico (Mayring, 2000)”* (Cáceres, 2003, pág. 59).

El llamado en este punto es a una explicitación del paradigma teórico y epistemológico que precede a la realización del análisis y que determinará la manera en que se lleve a cabo. A este respecto- y con la justificación de la selección del objeto de análisis ya previamente realizada- queda solamente por señalar que para esta investigación el énfasis estará puesto en develar las implicancias para el entorno social y ambiental de las estrategias negativa o positivamente valoradas por los centros de pensamiento, y en consecuencia, el foco analítico estará puesto sobre el contenido mismo del texto en relación al contexto socioambiental, sin detenerse mayormente en las condiciones situacionales de producción del mensaje, así como tampoco será de relevancia ahondar en las motivaciones de los emisores o en el efecto provocado en los receptores. Además, es de importancia mencionar sobre este punto que el análisis estará cruzado por las perspectivas teóricas ya repasadas, en especial por la perspectiva de la teoría de la sociedad del riesgo global y la teoría de la dependencia. Además, se recurrirá a las definiciones de Eduardo Gudynas de extractivismo depredador, sensato e indispensable como intermediación operativa necesarias para la

interpretación de los resultados del análisis de contenido. De todos modos, se volverá sobre este punto más adelante en el apartado de integración de los hallazgos de la investigación.

El segundo paso metodológico corresponde al preanálisis. “*De acuerdo a Bardin (1996), este primer paso técnico implica tres objetivos: coleccionar los documentos o corpus de contenidos, formular guías al trabajo de análisis y establecer indicadores que den cuenta de temas presentes en el material analizado*” (Cáceres, 2003, pág. 59). Estos tres objetivos conllevan algunos requerimientos que, tal como explica Cáceres, son esenciales para una adecuada preparación de lo que será el análisis propiamente tal. Con respecto a la recolección de los documentos que conforman el corpus, el autor sugiere un alto grado de homogeneidad temática entre los textos, a fin de no dificultar el proceso de elaboración de indicadores que podría verse afectado por una alta heterogeneidad temática entre los documentos.

La recolección del corpus en esta investigación obedece en líneas generales al mentado criterio de homogeneidad temática, no obstante es posible reconocer una subdivisión temática que separa a los textos entre aquellos que versan sobre el desarrollo productivo minero en específico y aquellos otros que abordan el problema del desarrollo productivo desde una óptica general. La utilización de esta aparente división temática se fundamenta en la creencia de que para efectos analíticos tal división tiende a disolverse y por lo tanto volverse espuria basándose en una primera revisión de las publicaciones que ha podido revelar la complementariedad entre ambos aspectos del desarrollo: En las publicaciones relativas al desarrollo nacional las directrices del modelo de desarrollo tienden a pensarse *desde* la minería, o si se quiere, se asume la prevalencia relativa de la industria minera en las decisiones concernientes al modelo de desarrollo dado su peso como principal fuente de divisas, inversiones y tributos, y por ello no es posible construir un discurso sobre el desarrollo productivo pasando por alto el desarrollo de la minería. Y a la inversa, las publicaciones que hablan sobre el desarrollo productivo minero tienden a tematizar el tema del desarrollo productivo en general bajo el supuesto de que la industria minera actúa como motor principal de cualquiera sea la estrategia de desarrollo productivo nacional que se promueva. Luego, la subdivisión temática no afecta el pretendido carácter homogéneo del tema dada la estrecha relación entre estrategia productiva minera y nacional, lo que hace

posible emplear una misma batería de indicadores, y posteriormente de recursos interpretativos, para abordar los textos de forma conjunta.

Respecto a la cantidad de casos analizados, esta ha sido establecida a partir del criterio de saturación teórica que ha sido explicado en líneas anteriores. Por otra parte, se vuelve menester en este punto dar una explicación aclaratoria sobre un aspecto de la conformación de la muestra, este es: La incorporación del Centro de Expuestas como están las justificaciones para el abordaje conjunto de estos dos niveles del desarrollo productivo, queda solamente presentar las publicaciones que conformarán el corpus de textos de esta investigación. Tales son:

- Ranking de inversión minera 2015: Continua la caída en el atractivo del país- LyD, 2016
- Estrategia nacional de crecimiento verde: Un compromiso con la ciudadanía- LyD, 2014
- ¡Peligro! Entusiasmo regulatorio- LyD, 2015
- El Cobre como palanca de desarrollo para Chile- CIEPLAN,
- Productividad en la minería chilena, Productividad agregada y competitividad país- CIEPLAN
- Los encadenamientos industriales y formación de cluster como modelo de desarrollo endógeno- Expansiva
- Malas políticas y caída en atractivo minero- LyD, 2014
- Cuándo y cómo intervenir: Criterios para guiar las inversiones de apoyo al desarrollo productivo- Expansiva,
- Análisis del Desarrollo Productivo en Chile: Tendencias y Determinantes- Expansiva
- Estrategias de desarrollo en economías emergentes- CIEPLAN,
- La Minería como plataforma para el desarrollo: Hacia una relación integral y sustentable de la industria minera en Chile – Cesco, 2013

Por su parte, la formulación de guías al trabajo de análisis y el establecimiento de indicadores que den cuenta de temas presentes en el material analizado requieren de la

adopción de una posición semiflexible por parte del investigador, en el sentido de mantener una disposición lo suficientemente abierta como para permitir que emerjan nuevos temas desde los textos que enriquezcan o modifiquen los indicadores, mas sin realizar cambios drásticos en las orientaciones generales de la guía, ya que esto último podría perjudicar la utilidad de los resultados obtenidos mediante la técnica.

Dado que en la presente investigación el objetivo general está dirigido a identificar las acciones negativa o positivamente valoradas para el desarrollo productivo es que los indicadores que se proponen a priori para el abordaje de los textos deban estar definidos de forma tal que puedan satisfacer este fin. Por lo tanto, el primer criterio de definición de los indicadores (códigos) es el de acciones negativa o positivamente valoradas que apunten al modelo de desarrollo productivo en general y productivo minero. Ahora bien, como las acciones identificadas pueden variar sustancialmente entre sí según sean de contenido eminentemente económico, político-administrativo, social-comunitario, ambiental o jurídico-legislativo, es que como primera definición tentativa de los indicadores se propone:

a) Acciones negativamente valoradas:

- Acciones económicas negativamente valoradas
- Acciones político y administrativas negativamente valoradas
- Acciones sociales y comunitarias negativamente valoradas
- Acciones jurídicas y legislativas negativamente valoradas
- Acciones ambientales negativamente valoradas

b) Acciones positivamente valoradas:

- Acciones económicas positivamente valoradas
- Acciones político y administrativas positivamente valoradas
- Acciones sociales y comunitarias positivamente valoradas
- Acciones jurídicas y legislativas positivamente valoradas
- Acciones ambientales positivamente valoradas

Estas categorías tentativas serán aplicadas al corpus de textos en una fase ulterior del análisis, lo que tendrá por resultado incorporaciones y modificaciones importantes del

cuerpo pre-analítico de indicadores. Dichos cambios serán plasmados en el libro de códigos definitivo en cuyas reglas serán presentados los criterios de demarcación de los códigos incorporados, además de los códigos que permanecen desde el pre-análisis. Por lo mismo esta etapa se limitará a la enunciación de los códigos propuestos con anterioridad al análisis, para hacer la presentación formal de éstos y sus reglas de formulación en la fase de definición del libro de códigos.

La tercera etapa en la realización de un análisis de contenido es la definición de las unidades de análisis, las cuales *“corresponden a los trozos de contenido sobre los cuales comenzaremos a elaborar los análisis, representan el alimento informativo principal para procesar, pero ajustándolo a los requerimientos de quien “devorará” dicha información”* (Cáceres, 2003, pág. 60). Otro autor (Hernández) citado por Cáceres los define más precisamente como *“los segmentos del contenido de los mensajes que son caracterizados e individualizados para posteriormente categorizarlos, relacionarlos y establecer inferencias a partir de ellos”* (Cáceres, 2003, pág. 61). En el artículo se describen distintos tipos de unidad de análisis según sean de base gramatical (vocablos, frases, párrafos o temas) o de base no gramatical (documentos íntegros, espacios, tiempo, caracteres).

En el presente análisis la unidad corresponderá a una de las de tipo gramatical, en específico, el tema. El motivo que justifica esta selección se remite al indicador con el cual serán abordados los textos, este es, “acciones promovidas” y “acciones desaconsejadas” para el desarrollo productivo minero, así como también las condiciones vigentes positivamente o negativamente valoradas. La índole de este indicador exige una unidad de análisis o de registro en base al tema ya que, estando las valoraciones expresadas la mayor de las veces en más de una frase o en más de un párrafo por ser ideaciones complejas, se requiere por lo tanto de una unidad de análisis que dé el ancho suficiente para poder contener las valoraciones en su íntegra expresión semántica. Por esta razón- y considerando las palabras de Cáceres cuando advierte que *“el tema y el ítem (dependiendo de cómo se le defina) son mucho más adecuados para análisis de los significados y las relaciones entre éstos (Hernández, 1994)”* (Cáceres, 2003, pág. 63)- es que queda definida la unidad de análisis principalmente en los temas. No obstante, no se descarta que otras unidades como

los párrafos o frases puedan ser utilizadas a lo largo del transcurso del análisis, ya que el uso de una unidad de análisis no excluye necesariamente el uso de otras.

El cuarto paso corresponde al establecimiento de reglas de análisis y códigos de clasificación. Esta etapa es crucial para garantizar el éxito del análisis puesto que *“Si existe un elemento del análisis de contenido que fortalece la validez y confiabilidad de sus resultados, ello es la determinación de reglas de análisis. Estas reglas indican al investigador y a otros que coparticipen en el análisis, cuáles son las condiciones para codificar -y eventualmente categorizar un determinado material (Mayring, 2000)”* (Cáceres, 2003, pág. 63). Esta etapa se lleva a cabo mediante un procedimiento que comienza con la clasificación del material en nodos analíticos que guardan relación entre sí a partir de los supuestos o criterios investigativos. Una vez que dichos criterios iniciales de investigación pasan a ser aplicados en la clasificación del contenido y que a partir de los datos textuales revisados no es posible generar nuevas modificaciones a estos para ajustarlos al contenido del texto, bien en ese momento es posible establecer cuáles serán los criterios de clasificación definitivos que determinarán las reglas de análisis y los códigos de clasificación. Este proceso es denominado como “codificación abierta” y sirve para poner a prueba en el corpus textual los criterios de clasificación, y que tras hacerse las modificaciones pertinentes, remata en la consolidación de reglas y códigos que sirvan como guía para el investigador pero también como medio de verificación de la fiabilidad y rigurosidad metodológicas, puesto que ofrece una descripción detallada de los supuestos de agrupación y la categoría o código con la que se lo etiquetará. Tal descripción detallada de los códigos y las reglas de clasificación es denominada “libro de códigos”, el cuál será adjuntado en los anexos de esta investigación.

Sobre los códigos incorporados en el libro de códigos cabe aun señalar que estos calzan en lo que Cáceres denota como “códigos explicativos”, los cuales se diferencian de los “códigos descriptivos” (como la etiqueta “sex” para indicar el sexo de una persona) en obedecer a criterios de clasificación más abstractos, y por lo tanto, agregar un mayor componente inferencial, lo que da pie a elaboración teóricas más complejas.

La quinta etapa indicada por Cáceres en el trascurso de un análisis de contenido es el desarrollo de categorías. Las categorías están construidas a partir de criterios de clasificación ubicados en el nivel más alto de abstracción, pueden agrupar más de un código y están modeladas a partir de elementos teóricos y/o del propio contenido del texto. *“Ahora bien, el procedimiento para la elaboración de categorías tiene muy pocas respuestas a la pregunta de dónde vienen las mismas y cómo se desarrolla un sistema de categorías. Como señala Krippendorff: “Cómo son definidas las categorías... es un arte. Muy poco se ha escrito sobre ello” (Krippendorff, 1990, p. 76)”* (Cáceres, 2003, pág. 67) .

Luego el proceso de creación de categorías se da como un quehacer de alta discrecionalidad subjetiva, en el cual es el analista quien debe hacer converger los elementos emergentes del texto- y que por ende son inductivamente producidos- con los provenientes de la teoría, aquellos que son deductivamente integrados al análisis. Así durante el desarrollo de categorías los elementos determinantes recaen más en el criterio del investigador que en estrictas reglas metodológica, pudiendo generarse todo tipo de categorías de mayor o menor abstracción, como cuando *“(...) por ejemplo, si el trabajo no tiene más que un fin descriptivo, las categorías no estarán demasiado alejadas de la codificación previa, incluso es posible que los códigos pasen a ser categorías, simplemente conceptualizando los mismos en términos de mayor amplitud o abstracción teórica”* (Cáceres, 2003, pág. 67).

La centralidad de la subjetividad del analista en esta fase exige de éste una gran sensibilidad teórica, dado que *“de acuerdo a Ahuvia, es difícil establecer criterios o reglas de análisis para las categorías, porque el material que ha sido codificado ya no tiene el carácter denotativo de los datos brutos, primando mucho más la “sensibilidad teórica, la cual nadie posee en igual medida” (Ahuvia, 2001, pp. 4-5).”* (Cáceres, 2003, pág. 69).

En función del grado de abstracción con el que se categorice se podrá acceder a dos niveles analíticos distintos al momento de interpretar los datos: uno que se mantiene en un plano descriptivo del contenido manifiesto sin agregar mayores elementos teóricos que relacionen a los códigos, y otro con finalidad explicativa que penetra en el contenido manifiesto y que mediante relaciones teórica y empíricamente fundadas llega a develar el contenido latente del texto. Debido a lo anterior es que develar el contenido latente a través de la interpretación *“necesariamente implica relacionar (no sólo agrupar) conjuntos de datos codificados previamente. La relación interpretativa se obtiene mediante una inferencia*

teórica, una integración de contenidos sugerida por el tenor de la codificación, las reglas de análisis, los objetivos del estudio y los supuestos de investigador” (Cáceres, 2003, pág. 70).

El sexto y último paso que completa el instructivo hecho por Cáceres para realizar un análisis cualitativo de contenido es la integración final de los hallazgos. A esta etapa desembocan las categorías levantadas en la etapa anterior para alimentar el cauce de nuevas reflexiones que a partir de ellas permitan generar nuevas relaciones entre ellas o entre sus propiedades (Cáceres, 2003). *“Lo importante a tener en claro, es que esta última elaboración cualitativa, debe apoyarse en todo el trabajo inductivo previo, poniendo todo el esfuerzo reflexivo y crítico de aquellos que están comprometidos con el estudio, descubriendo lazos, causas e interpretándolas convenientemente. A diferencia de un análisis cuantitativo de contenido, el paso final no está limitado por la obtención de frecuencias para cada clase de acuerdo a rasgos del universo de documentos estudiados o a características sociodemográficas de la población (aun cuando no existe contradicción en hacer uso de esta información) sino que el alcance de un análisis cualitativo de contenido se enriquece de la elaboración teórica de los investigadores surgida a partir de los conocimientos previos como de aquellos aportados por la situación investigada, así como del apoyo que brinda la técnica al entrelazamiento de las operaciones de recolección de datos brutos (orientando el universo de interés), la codificación, la categorización y la interpretación final (Briones, 1988b; Valles, 2000).” (Cáceres, 2003, pág. 75)*

De esta suerte, al arribar a este momento final del análisis lo que se espera es poder contar con un conjunto de códigos y categorías que expresen las valoraciones en torno al desarrollo productivo minero y al modelo de desarrollo en general para a partir de esta batería de datos ya previamente analizados poder dar respuesta a la pregunta en función de la cual se orienta el objetivo general: ¿Se puede inferir, a partir de los resultados del análisis, que la sociedad chilena actúa según el patrón de conducta tipo de la sociedad del riesgo al pensar su desarrollo productivo? La hipótesis de investigación planteada da una respuesta negativa a esta interrogante en base a las perspectivas teóricas repasadas, las que indican factores determinantes que harían de la sociedad chilena una que está lejos de regirse en función de la prevención y control de las consecuencias futuras de las operaciones de su modo de producción extractivista. Como ya se ha anunciado

anteriormente, el proceso de interpretación de los datos requerirá- para poderlos computar desde la clave de sociedad del riesgo- de la intermediación operativa de las categorías de extractivismo depredador, sensato e indispensable. Éstas brindaran la posibilidad de determinar en cuál condición se ubica la visión en torno al desarrollo productivo (hacia qué tipo de modo de producción se proyecta) y por consiguiente en virtud de aquello se podrá determinar el grado de reflexividad frente a los riesgos, desde el presupuesto de que a mayor pretensión de sustentabilidad mayor será la capacidad reflexiva ante los riesgos.

Es por aquellos motivos recién señalados que ahora se dará paso a una sucinta exposición de los tres conceptos, que serán retomados en la fase final de la investigación.

i) Definición extractivismo depredador:

“Corresponde al estilo de desarrollo actual, caracterizado por un extractivismo que es intensivo, que afecta grandes áreas geográficas, volcado a la exportación, de alto impacto social y ambiental, y dudosos beneficios para el desarrollo nacional. Sus ejemplos son las actividades clásicas, tales como la explotación petrolera en la Amazonia de Ecuador, la minería a cielo abierto en Perú y Bolivia, o la expansión de los monocultivos de exportación en los países del Cono Sur. En todos los casos se observan altos impactos sociales y ambientales, que ya fueron recordados más arriba. Son actividades que descansan en economías de enclave, casi siempre desconectadas de redes productivas locales o nacionales, y que en muchos casos deben estar protegidas por fuerzas de seguridad (sean privadas o estatales). (...) Es un sector orientado a la exportación de materias primas, empujado por la globalización, con altísimas ganancias para las empresas, y aceptado por los gobiernos sudamericanos como forma de alimentar sus economías. El extractivismo depredador es un componente indispensable para mantener los actuales estilos de desarrollo, en tanto existe una fuerte dependencia de sus exportaciones para lograr las metas de crecimiento económico, sea en sus expresiones convencionales como en las nuevas a cargo de los gobiernos progresistas.” (Gudynas, pág. 10)

ii) Definición extractivismo sensato:

Un primer abordaje en las “transiciones” es erradicar el extractivismo depredador y pasar a uno “sensato”. Este corresponde a emprendimientos que introducen reformas en sus prácticas, de manera de reducir sus impactos sociales y ambientales. Este es el caso de emprendimientos donde realmente se utilizan las mejores tecnologías disponibles para reducir los impactos ambientales (sea, por ejemplo, tratamientos de efluentes y relaves, reciclaje del agua, captura de emisiones contaminantes particuladas, etc.), se logran mejores condiciones de trabajo para sus empleados (como medidas de seguridad y sanidad laboral, cobertura médica, salarios dignos, etc.), y se progresa en mejores relacionamientos con las comunidades locales.

Este escenario corresponde a un primer conjunto de pasos en un proceso de transiciones. El Estado pasa a aplicar en forma efectiva y rigurosa sus controles y exigencias, se internalizan los impactos en los precios y costos, y a su vez las empresas poseen esquemas de responsabilidad social y ambiental que son realmente cumplidos. Algunos emprendimientos dejarán de ser viables, y nuevos proyectos no serán posibles en sitios de relevancia ecológica, de vocación agrícola o debido a sus impactos sociales.

Se cambia sustancialmente la imposición tributaria, incluyendo regalías adecuadas e impuestos a las ganancias extraordinarias. En los casos que sean posibles, los emprendimientos son llevados adelante por empresas nacionales o estatales. A su vez, se intenta que este extractivismo nutra cadenas productivas nacionales, en el sentido de brindar materias primas a industrias dentro del mismo país o región. El extractivismo sensato es un paso adelante también en lograr una gobernanza adecuada en el sector, para romper con las contradicciones democráticas que se están generando en la actualidad. Dicho de otra manera, es una postura para comenzar a redemocratizar el papel del extractivismo, y por lo tanto se incorporan aspectos tales como medidas como la información y consulta con las comunidades locales, transparencia en la inversión y flujos de capital, mecanismos de monitoreo ambiental y social abiertos y rigurosos, etc.

Esta es una etapa centrada en ajustes y rectificaciones instrumentales, que por cierto es muy necesaria como medida de emergencia para detener los serios impactos actuales del extractivismo depredador, pero que de todas maneras se encuentra dentro de las “alternativas de desarrollo”. Pero tiene la ventaja de mejorar las condiciones para iniciar cambios más profundos enfocados en “alternativas al desarrollo”. (Gudynas, pág. 10)

iii) Definición Extractivismo o extracción indispensable

“Un tercer escenario avanza más en las transiciones, y se reconceptualiza el extractivismo dentro de una alternativa al desarrollo. Corresponde a la extracción de los recursos naturales pero que se realiza para alimentar procesos productivos organizados y ordenados bajo otras perspectivas, enfocados específicamente en las necesidades nacionales y regionales. Es la extracción de recursos que verdaderamente se necesitan para asegurar la calidad de vida, abandonándose el papel de ese sector como proveedor exportador.

Puede verse que las transiciones post-extractivistas no plantean prohibir la minería, la agricultura u otros usos de los recursos naturales, sino que se los mantendrá, aunque serán parte de procesos productivos diferentes. Permanecerán aquellas actividades que son genuinamente necesarias, que cumplan condiciones sociales y ambientales, y estén directamente vinculadas a cadenas productivas nacionales y regionales, para nutrir redes de consumo enfocadas en la calidad de vida.

Estas extracciones incluyen todos los componentes instrumentales indicados en el caso del extractivismo sensato, desde el uso de las mejores tecnologías disponibles a la mejor gobernanza para el sector. Pero se volverá un sector más pequeño, donde se consumirá mucha menos materia y energía, con una menor huella de carbono, para alimentar consumos que son más austeros, aunque directamente articulados con la calidad de vida. Al internalizarse los costos sociales y ambientales de la producción, los emprendimientos que sean aceptables desembocarán en materias primas con un precio mucho más alto al actual, y por lo tanto su aprovechamiento deberá ser muy preciso. La orientación exportadora global se reducirá drásticamente, y sectores clásicos como el minero o petrolero serán redireccionados a alimentar las demandas nacionales y continentales, antes que las globales.” (Gudynas, pág. 11)

Expuestas las definiciones de extractivismo depredador, sensato e indispensable no queda más que pasar a la presentación de los hallazgos y las conclusiones derivadas del análisis, ambos momentos de la etapa de post análisis.

5) Desarrollo y resultados

5.1) Presentación de hallazgos

En los renglones venideros se introducirán uno por uno los códigos de la investigación con sus correspondientes resultados para luego rematar en la presentación de hallazgos generales que integren los hallazgos parciales de cada código con las categorías y relaciones formadas a partir de ellos; todo con el fin de procesar los datos en un nivel mayor de abstracción que los apresten a la etapa de las conclusiones.

Cabe señalar, antes de proceder con la introducción del primer código, que solo serán presentados los hallazgos de los códigos que hayan reportado una frecuencia mínima de segmentos; mínimo que se ha fijado en al menos cuatro citas por código. Aun así, se debe aclarar que no por ello serán excluidos del análisis de manera absoluta los códigos que exhiben frecuencias inferiores al mínimo establecido, puesto que éstos serán de utilidad en la sección de hallazgos generales para inferir motivos a la poca mención de dichos códigos versus los códigos con mayores frecuencias de segmentos citados. Hechas estas acotaciones, solo resta pasar a la presentación de los hallazgos por código.

5.2) Hallazgos parciales

Categoría: Acciones positiva o negativamente valoradas

a) Acciones Ambientales positivamente valoradas:

A partir de los segmentos clasificados bajo este código se pueden inferir 10 ideas-fuerza y un elemento más que hace relación no al contenido, sino al contexto comunicativo y que es importante de ser señalado. Las ideas-fuerza se pueden ordenar a su vez en tres ejes o subcódigos, según estén relacionadas al rol e intereses del empresariado minero, según estén vinculadas con el Estado o en específico la institucionalidad ambiental, o según hagan reconocimiento de la problemática ambiental. Dentro del primer subcódigo hay cuatro ideas-fuerza, la primera de ellas es que *las empresas deben adoptar voluntariamente metas de sustentabilidad*. Esta idea que se plantea en términos imperativos se relaciona

directamente con otra idea-fuerza del grupo, a saber, que *las empresas deben transparentar sus compromisos con la sustentabilidad*. A su vez, en el mismo tono se presenta la idea de que las empresas deben *someterse a certificaciones de calidad que monitoreen la sostenibilidad de sus procesos*, mas esta última idea-fuerza puede ser abarcada tanto por este subcódigo grupo como por el subcódigo relativo a la institucionalidad pública ambiental, pues no se dirime entre la conveniencia del carácter público o privado de las agencias certificadoras. Estas tres ideas-fuerza que hacen referencia a requisitos éticos que deben asumir las empresas se complementan con otras dos que apuntan a la conveniencia privada de cuidar el medio ambiente: La idea de que *energías renovables reducen costos de operación y garantizan abastecimiento eléctrico* y que *la sustentabilidad aumenta la confianza pública en la minería e incrementa las inversiones*. La complementariedad de estos dos subconjuntos polares al interior del subcódigo relativo al rol e intereses del empresariado minero puede ser interpretada de la siguiente forma: La sostenibilidad puede redundar en réditos económicos y políticos para la minería sea de forma directa, como en el caso del ahorro por eficiencia energética y de gestión de aguas; o de forma indirecta, como por el aumento en las inversiones y de la confianza pública. De ahí se desprende la conveniencia de que el sector minero en su conjunto busque aumentar los estándares ambientales a través de metas y compromisos asumidos, transparentados y controlados externamente por cada empresa o por actores del sector.

El siguiente subcódigo abarca ideas-fuerza vinculadas a la institucionalidad pública ambiental, siendo en total dos las que se registran, más la idea de las certificadoras, que cabe también en este grupo como se ha mencionado: La idea de que se debe *“fortalecer institucionalidad pública ambiental mediante financiamiento privado de las empresas mineras que mejoren sistema de evaluación, calidad de la información ambiental y creación de mejor normativa”* y la idea de que *“las normas ambientales deben estar basadas en las mejores prácticas de la industria minera”*. Aquí cabe relevar que en ambas ideas-fuerza está presente la idea de una penetración de la industria en la institucionalidad ambiental, tanto en su financiación como en la fijación de estándares de operación.

El último subcódigo es el que hace relación a un reconocimiento de la problemática ambiental que afecta la industria minera y en este se distinguen tres ideas-fuerza: La idea de *“estrechar brechas socioambientales”*, de *“cuidar insumos críticos de agua y energía”* y

de “*disminuir emisiones de GEI provocadas por la industria minera*”. La primer y tercera idea en este subcódigo apuntan a mejorar los niveles de legitimidad social en la comunidad y en el país, mientras que la segunda apunta más bien a una problemática central para la competitividad de la industria.

Como elemento transversal subyacente a los tres subcódigos está la idea de tomar medidas para aumentar legitimidad social y productividad fundamentalmente. Cabe señalar que el principal emisor en este código es Cescos, cuya prevalencia en el discurso es avasalladora.

b) Acciones económicas negativamente valoradas:

En este código se observan cuatro ideas fuerza que se dejan clasificar en dos ejes o subcódigos: Uno, de ideas-fuerza relativas a acciones perjudiciales para el desarrollo minero, y el otro de ideas-fuerza relativas a la defensa de la propiedad privada en la gran minería. El primer subcódigo alinea tres ideas-fuerza: “*Pocos son los recursos invertidos en Innovación y Desarrollo y éstos son transferidos a centros universitarios que trabajan aisladamente, sin cooperar*”, “*abaratando costos incumpliendo normas o sacrificando calidad tiene un impacto de externalidad negativa que perjudica a todo el sector*” y “*asumir la normativa ambiental de los países desarrollados significa para los países en desarrollo pérdida de competitividad por los altos costos de ajuste*”. La primera idea fuerza alude a un hecho identificado como defectuoso en el sistema de IyD chileno y que por lo mismo lo vuelve ineficiente económicamente. Se desprende de esta idea fuerza que la acción deseable en este campo del desarrollo productivo estaría no solo en aumentar la inversión, sino también en fomentar el trabajo cooperativo entre los centros dedicados a la innovación y el desarrollo minero. La segunda y tercera idea fuerza entran en una aparente contradicción, pues mientras en una se cuestiona el abaratamiento de costos por conceptos de cumplimiento de normas y estándares de calidad, en la otra se critica la imposición de dichas normas y estándares a los países en desarrollo por los costos que traen aparejados. Esta contradicción expresa una tensión entre cumplimiento e incumplimiento normativas y estándares elevados, dado que ambas acarrearán costos para la competitividad del sector.

c) Acciones económicas positivamente valoradas:

En este código se verifican cinco subcódigos que aglutinan en torno a sí las ideas-fuerza. Dichos ejes son: “Necesidad de fomentar desarrollo minero a partir de innovación productiva y agregación de valor”, “Acciones destinadas a Codelco”, “Necesidad de una mejor asignación de la renta y propiedad minera”, “Perfil que deba tener el mercado para desarrollo productivo” y “Necesidad de incrementar eficiencia en el uso de los recursos”. El primero de estos ejes o subcódigos articula un abultado conjunto de ideas-fuerza, las cuales son: *“Se abre la oportunidad para atraer inversiones a industria para-minera dirigida a minería nacional y extranjera”, “Actividades para-mineras tienen menos requerimiento de capital y efectos multiplicadores mucho mayores que permiten formar clusters”, “La estrategia de los países éxitos para no quedar atados a un recurso no renovable es aprovechar la inversión y producción minera para el desarrollo de otras capacidades productivas conexas”, “Hay varias experiencias de desarrollo de actividades para-mineras a partir de industria minera en otros países que deben ser tomadas como ejemplo para Chile”, “En la formación de clusters el Estado debe facilitar bienes públicos y semi-públicos, las empresas mineras inversión y necesidades de servicios, los productores de insumo, las capacidades y conocimientos de otros proveedores externos y las universidades la formación de capacidades y creación de conocimiento”, “Empresas para mineras deben localizarse donde se ubican los recursos minerales”, “Para alcanzar desarrollo a partir de recursos naturales deben transformarse las rentas de la explotación de éstos en otras formas de capital”, “Para sostener el crecimiento en el largo plazo las empresas deben generar valor agregado mediante transformaciones tecnológicas y dinámicas empresariales permanentes en el tiempo”, “Más que las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales disponibles, lo relevante es que los países desarrollen ventajas competitivas dinámicas desarrolladas a partir de políticas industrializadoras activas que corrijan fallas de mercado y todo desde un enfoque sistémico que propicie la cooperación”, “Certificados de calidad avalados por alianza público privada ayudan a posicionar competitivamente al país”, “Es deseable aumentar la explotación minera ampliando la capacidad de generación de renta pero sin inhibir procesos de innovación y desarrollo, por el contrario, logrando que el crecimiento de uno sirva al del otro”, “Para la gran minería del futuro se debe incrementar las inversiones y productividad, y desarrollar plataforma de nuevas industrias y servicios intensivos en conocimiento”, “Se*

debe generar y financiar iniciativas colaborativas de I+D+i por parte de compañías mineras y sus proveedores”, “Se debe ampliar y potenciar el programa de desarrollo de proveedores de clase mundial para la minería a través de medidas tales como invitar a proveedores mundiales a instalarse en Chile para colaborar con la incipiente industria”, “Se debe aplicar espacios de riesgo compartido para el pilotaje de innovaciones y tecnologías”. Basándose en estas ideas-fuerza es posible establecer el siguiente relato: Las minería se encuentra ante la gran oportunidad de aumentar el valor de su producción mediante la formación de industrias para-mineras. El florecimiento de estas últimas requiere de una estrecha colaboración y cofinanciación entre Estado y empresas, así como la colaboración técnica de universidades y centros académicos. En este esfuerzo se debe buscar aprender de experiencias extranjeras exitosas de formación de clusters, invitar a proveedores extranjeros a instalarse en zonas mineras nacionales para que contribuyan con su conocimiento a la emergencia de proveedores locales y también invertir en Innovación y Desarrollo. Con todo lo anterior se aspira a superar excesivo rentismo del enfoque basado en ventajas comparativas a partir de explotación de recursos no renovables, mas, esto no implica una limitación en la tasa de explotación minera, sino más bien al contrario.

Ahora bien, con respecto al segundo subcódigo denominado “Acciones destinadas a Codelco”, sus ideas-fuerza son: *“Objetivos económicos de Codelco requieren de alcanzar mayor autonomía de la empresa frente a influencias políticas”, “Capitalización de Codelco debiese darse a partir de criterios estrictamente económicos de la compañía”, “Ante escenario de desfinanciamiento de Codelco es preferible una privatización parcial a recurrir al Fondo de estabilización Económico y Social como medio de capitalización”, “Se tiene que evitar capturas políticas, corporativa o sindical en la gestión de Codelco”, “Codelco debe llevar a cabo sus proyectos estructurales para incrementar o mantener sus niveles de producción”, “Codelco debe ejecutar su proyecto de contención de costos e incrementos de productividad, así como también debe mejorar su gestión”, “Codelco debe hacerse más competitivo para financiar inversiones futuras”, “Codelco debe acelerar niveles de producción mediante altos niveles de inversión, de productividad y competitividad”.* Las recién expuestas ideas-fuerza sobre Codelco apuntan fundamentalmente a que 1) La gestión y el financiamiento de Codelco deben estar guiados por criterios técnicos de manejo de la compañía evitando toda determinación política, 2)

Codelco debe lograr captar mayor inversiones futuras, para lo cual es imprescindible reducir costos y elevar productividad, lo que se traduce en un aumento de su competitividad. En esto es importante llevar a cabo Proyectos estructurales de reconstitución interna y de nuevas explotaciones; y 3) Una privatización parcial de Codelco puede ser una solución eficiente.

Continuando con el siguiente subcódigo “Necesidad de una mejor asignación de la renta y propiedad minera”, sus ideas-fuerza son: *“Parte de la renta de los recursos no renovables debe ser invertida para mantener nivel de consumo y bienestar en el tiempo”, “Se debe otorgar beneficios tributarios a inversores en exploraciones mineras para contrarrestar desincentivos por alto riesgo en la inversión y por retornos a largo plazo”, “Se debe fomentar la presencia de la minería de exploración en la bolsa y facilitar y agilizar el acceso a propiedad minera de empresas del Estado, especialmente del traspaso de propiedad minera desde Codelco a Enami y de ésta a privados”, “Enami debiese concentrar sus trabajo en la pequeña minería, obligando a la mediana minería a tener que desarrollarse solas impulsando un mercado de servicios en el procesos”, “Impuesto de la minería debe seguir siendo un impuesto específico a la utilidad, sin gravar al ingreso, al precio o a la cantidad para asegurar una tributación “pro-cíclica” que amortigüe su variabilidad con los mecanismos de estabilización fiscal (FEES)”, “Se debe destinar parte de los impuestos recaudados al desarrollo de las regiones donde se efectúan los procesos mineros”, “El Impuesto específico a la minería debería ser destinado, al menos en parte a la innovación para el desarrollo de proveedores mineros”, “Se debe evitar revisión periódica de tributación minera pues hacerlo genera inestabilidad”, “Se podría ampliar el rango de tributación del IEM para subir más aporte recaudado en periodos de alta apreciación de los metales y bajarlos más en tiempos de depreciación”, “Es necesario instalar la sensación de una distribución justa de la renta minera para fortalecer confianza ya sea por la descentralización tributaria, por la orientación al beneficio mutuo y/o por el surgimiento de nuevas oportunidades de desarrollo”, “Descentralización de los beneficios mineros debe darse mediante impuesto directos a los gobiernos locales o permitiendo que desarrolladores de nuevos proyectos de inversión minera efectúen aportes para desarrollo social y comunitario en la localidades donde se emplazan con descuento en sus tributaciones futuras”*. En vistas de estas ideas-fuerza, es posible señalar tres nodos

en los cuales se organiza la información. El primero de ellos hace relación al tópico del régimen tributario de las empresas mineras, en específico al uso que se le da al tributo minero por parte del Estado. Con respecto a esto se propone una asignación directa de un porcentaje de los tributos mineros al desarrollo social y comunitario de las comunas afectadas por la minería, además de una posible asignación de una parte de los impuestos a iniciativa de desarrollo de tecnología y capacidades aplicadas a la industria. El otro aspecto de este nodo hace relación con el régimen tributario que conviene al sector minero. Sobre este punto se aduce que el régimen tributario más conveniente es el que impera actualmente de impuesto específico con gravamen a las utilidades de las empresas en vez de grabar al ingreso, precio o a la cantidad del mineral producido. Se sostiene que tal medida es la más eficiente pues es “pro-cíclica”, vale decir, que no perjudica con excesivos gravámenes a la minería en ciclos recesivos. Incluso se propone profundizar en este régimen a través de rangos más amplios de gravamen a las utilidades, lo que implicaría un mayor recaudo fiscal en tiempos de ciclos expansivos y una mayor pérdida en tiempos de ciclos recesivos, la que tendría que ser amortiguada por el Fondo de Estabilización Económica y Social.

El segundo nodo también se vincula con el régimen tributario, pero pone el acento en aquellos casos donde se deba flexibilizar la tributación. Tal es el caso que se ha indicado de las inversiones en exploración minera, que debiesen gozar de exenciones tributarias por sus riesgos asociados y largas proyecciones de rentabilidad. El último nodo se vincula con el objetivo de un desempeño más eficiente de la pequeña y mediana minería. En esto se propone una reconfiguración de la Empresa Nacional de Minería, que debe traspasar parte de su propiedad a medianos empresarios y debe abandonar la asistencia a medianos empresarios y focalizarla en los pequeños para estimular la formación de un mercado de asistencia a la mediana minería y que ésta última se vuelva más competitiva.

Respecto al siguiente subcódigo, “Perfil que deba tener el mercado para desarrollo productivo”, éste agrupa las siguientes ideas-fuerza: *“Una estrategia orientada hacia la exportación es superior a la de una orientada al mercado interno en términos de los efectos sobre el crecimiento económico”, “Es preferible el enfoque centrado en la modernización y transformación productiva mediante factores estimuladores antes que el enfoque del laissez-faire como estrategia de desarrollo productivo”, “En la transición a consolidarse como actividades competitivas, las nuevas iniciativas productivas deben ser*

protegidas de los efectos destructores de la liberalización comercial”, “Países asiáticos no se desarrollaron por efectos del libre mercado, sino por una combinación de políticas de industrialización con políticas de promoción de exportaciones” y “Chile debe mantener una tasa de crecimiento entre el 3% y el 4% y garantizar responsabilidad macroeconómica para alcanzar el desarrollo en los próximos años”. La síntesis de estas ideas-fuerza deja ver claramente que el perfil de mercado que se propone para el desarrollo es uno que continúe con una orientación exportadora antes que fijada en el mercado interno, no obstante se sugiere la implementación de políticas industrializadoras que debe poner límites al liberalismo económico para evitar que el libre comercio destruya las industrias germinales. Se afirma además, que Chile debe seguir impulsando el crecimiento para alcanzar el desarrollo y que en eso es vital mantener el equilibrio macroeconómico estable. Por último está el subcódigo “Necesidad de incrementar eficiencia en el uso de los recursos”, cuya única idea-fuerza es: “Consumo de agua y energía se deben volver más eficientes debido a escasez que eleva los costos”. Respecto a este subcódigo cabe indicar meramente que expresa la preocupación del sector por los costos operacionales que aumentan por la escasez de ambos insumos productivos.

d) Acciones jurídico-legislativas positivamente valoradas:

En este código se presentan tres ejes bases o subcódigos que ordenan en torno suyo a las ideas-fuerza. El primer subcódigo está rotulado como “Necesidad de modernizar normativas para mejorar eficiencia” y en éste caben tres ideas-fuerza, una de las cuáles se comparte con otro subcódigo que se introducirá en breve. Dichas ideas fuerza son: *“Normativas productivas debieran ser evaluadas según criterio de costo-eficiencia por agencia independientes que publiquen sus conclusiones para consulta de actores interesados y que incluso debiesen estar sujetas a caducidad salvo que congreso las renueve”, “Se deben hacer modificaciones en el Código minero que vuelvan más eficiente la exploración y explotación minera” y “Se debe crear nueva institucionalidad público-privada que asegure una mayor coordinación y trabajo conjunto entre los distintos actores del sector para generar, orientar y supervisar el florecimiento de una minería virtuosa, sostenible e incluyente”.* Estas tres ideas-fuerza arrancan de un diagnóstico común que se reitera en variadas publicaciones y que se puede formular como que el marco normativo es

deficiente y desactualizado para el contexto de la minería actual. En este sentido las tres ideas fuerza convergen en el reclamo por una reglamentación que sea acorde a las necesidades del mercado minero y que por ende desobstruya la inversión, facilite la exploración y explotación, propicie la coordinación y el trabajo conjunto entre actores del sector mediante la instauración de una nueva institucionalidad que quede debidamente legalizada, etc. El siguiente subcódigo tiene por denominación “Autorregulación empresarial es preferible a la regulación normativa” ya que sus ideas fuerza expresan precisamente aquello: La primera reza que *“Debe ser fomentada autorregulación del comportamiento de las empresas pues permite anticiparse a cambios que exigencias legales no prevén”* y la segunda dice que *“Se debe fomentar autonomía de Codelco mediante profundización de la ley de gobierno corporativo para así desplegar todo su potencial de negocio”*. Así, en ambas afirmaciones es posible observar la creencia de que la autorregulación y autonomía son soluciones más eficientes que no solo permiten un mayor desarrollo económico de las empresas, sino que incluso pueden generar un modo de comportamiento más propicio ya que las propias empresas captan mejor como deben conducirse y conducir el sector.

El tercer y último subcódigo guarda relación con el primero en cuanto apunta a una modernización del marco normativo, pero a diferencia de este la necesidad de la modernización tiene por motivo disminuir el impacto social y ambiental de la minería, y por ello es que se ha denominado a este conjunto como *“Necesidad de modernización de marco normativo para disminuir impacto socioambiental”*. Las ideas fuerza que acá se incorporan son tres, la primera de las cuales es *“Se debe mejorar el marco normativo que reglamenta la consulta indígena, construyendo un marco específico a los contextos y necesidades de los pueblos indígenas y en coherencias con el convenio 169 de la OIT”*, la segunda *“Se debe dictar ley de pasivos ambientales a todos los sectores productivos”* y la tercera es *“Se debe crear nueva institucionalidad público-privada que asegure una mayor coordinación y trabajo conjunto entre los distintos actores del sector para generar, orientar y supervisar el florecimiento de una minería virtuosa, sostenible e incluyente”*; esta última, como ya se ha adelantado, es abarcada igualmente por el primer subcódigo. Estas tres ideas fuerza manifiestan la necesidad de modificar el marco normativo para una mejor relación de la minería con su entorno social y ambiental, incluso también la tercera,

pues si se remite a la definición de minería virtuosa, sostenible e incluyente bien se puede caer en la cuenta que la nueva institucionalidad que se deba normar tiene objetivos que trascienden el puro ámbito de la eficiencia empresarial (y es por este motivo que cabe en los dos subcódigos). Como síntesis de los hallazgos de este código bien se puede afirmar que la necesidad de un cambio normativo es un tema transversal y que ésta debe acercarse a los intereses de la industria tanto en sus necesidades productivas como en sus necesidades para con las comunidades y el medioambiente. Este acercamiento de la norma hacia la realidad de la minería llega a expresarse incluso en la necesidad de mayores niveles de autonomía.

e) Acciones laborales positivamente valoradas:

En este código se logran observar dos ejes o subcódigos que agrupan a dos y una idea fuerza respectivamente. El subcódigo que agrupa las dos ideas fuerza se puede rubricar como “Necesidad de cambios laborales para incrementar productividad” y a él se adosan las siguientes ideas-fuerza: *“Se deben hacer cambios laborales para que Codelco pueda mejorar índices de productividad y competitividad de modo de no afectar proyectos estructurales”* y *“Se deben tomar urgentemente acciones que aumenten la productividad del trabajo”*. El otro subcódigo rotulado como “Necesidad de relaciones de confianza entre empresa y trabajadores” abarca únicamente la idea fuerza de que *“Se deben crear relaciones de confianza entre empresa y trabajadores a largo plazo y para mutuo beneficio”*. Ambos subcódigos son sintomáticos de dificultades que arrastra la industria minería en el ámbito laboral, sea por la baja productividad del trabajo (esta última es muy mencionada, aún más cuando se refiere a la productividad de la minería) o sea por las relaciones de poca confianza entre empleadores y trabajadores que dificulta colaboración efectiva.

f) Acciones políticas negativamente valoradas

En cuanto a las acciones políticas negativamente valoradas, su contenido es homogéneo, de forma que no es posible clasificarlo en dos o más ejes temáticos, pudiéndose generar solamente un subcódigo que engloba a todas las ideas fuerza del código: “Es indeseable un

rol interventor del Estado en el desarrollo minero y nacional”. Las ideas fuerza por su parte serían: *“La regulación estatal en la minería en los últimos años es excesiva y debe ser aminorada”*, *“Reformas gubernamental (laboral, tributaria y constitucional) y eliminación DL600 afectara atractivo minero”*, *“Excesivo celo en lo ambiental aumentan costos y por consiguiente empeoran condiciones sociales”*, *“Se debe dar libertad al sector privado para que explote en un marco de protección ambiental definido y evitando el intervencionismo estatal que crea ineficiencia”* y *“Nacionalización de la gran minería sería una mala política pues desfinanciaría al Estado, dañaría relaciones políticas y económica de Chile, aumentaría el volumen de gestión para el Estado y desincentivaría la inversión”*. Estas cinco ideas fuerza reafirma cada una de ellas como una columna de ladrillos, uno apilado sobre el otro, la doctrina neoliberal tipo que sustenta el extractivismo chileno. Así, el objeto principal de la crítica está en el rol interventor del Estado en la economía, sea regulando o sea nacionalizando la explotación de los recursos. La contrapartida de esta crítica es por consiguiente el propiciar políticas públicas que salvaguarden el régimen de *laissez faire* que ha empezado a cuestionarse.

g) Acciones políticas positivamente valoradas

Con respecto a las valoraciones positivas de acciones políticas, bien puede establecerse cuatro subcódigos en los que se distribuyen las ideas-fuerza extraídas de la abundante masa de segmentos registrados para este código. Tales subcódigos son: *“Política pública e institucionalidad regulatoria de los sectores productivos debe priorizar libertad de acción de los privados”*, *“Se debe fomentar colaboración entre Estado, empresas e instituciones de la sociedad civil”*, *“Importancia de que las políticas dirigidas a la actividad productiva tenga conocimiento sobre contextos locales y globales”* y *“Modernizaciones institucionales que requieren el sector productivo minero”*. El primero de estos subcódigos alberga las siguientes ideas-fuerza: *“Se debe implementar un marco regulatorio ambiental factible, otorgando oportunidades a los privados”*, *“Se debe liberar más los mercados, en vez de ahogarlos con mayores impuestos o regulaciones”* y *“Se deben hacer políticas orientadas a remover las trabas al emprendimiento reduciendo los costos asociados a iniciar o cerrar un negocio”*. Con respecto a este subcódigo, cabe no más indicar que manifiesta la doctrina

liberal de *laissez faire* como opción supuestamente más eficiente para la orientación de políticas regulatorias de los sectores productivos.

El segundo, que pone la colaboración entre Estado, sociedad civil y empresas en su seno, integra otro conjunto importante de ideas-fuerza: *“Para formar conglomerados productivos se necesita una visión y participación común entre Estado, empresas y mundo académico, en que el Estado ponga los bienes públicos necesarios a disposición y la identificación de los problemas regulatorios”, “El Estado puede contribuir la emergencia de una industria de tecnologías para la minería fijando estándares”, “El desarrollo a partir de recursos naturales requiere de un conocimiento cabal de los casos de cooperación exitosos como Finlandia y Australia”, “Las políticas públicas deben identificar actividades colaborativas que eleven la productividad de las empresas participantes”, “La formación de clusters debe ser el modelo de desarrollo para las pymes”, “Se debe desarrollar una institucionalidad que medie entre productores y mercado externo para facilitar su inserción (generar información sobre mercados y oportunidades de negocio) y que requiere cooperación de privados”, “Estrategia exportadora requiere de cumplimiento y adecuación de estándares internacionales de calidad que podrían ser certificados por alianza público-privada” y “Se debe fortalecer emprendimientos e innovación, y también el acceso al financiamiento para escalamiento de industria de proveedores mineros, con ayuda de un programa político de IyD y atracción de capitales extranjeros al país”*. En este conjunto de ideas-fuerza se observa una serie de medidas enmarcadas en la teoría de formación de *clusters* o conglomerados productivos, según la cual tanto Estado como empresas y también centros académicos deben colaborar estrechamente en la formación de conglomerados productivos que pueden arrancar de actividades primario exportadoras, pero que se complejizan a partir del encadenamiento hacia adelante (manufactura de materia prima) o hacia los lados (bienes y servicios para las empresas extractivas) que van agregando valor y crean nuevas capacidades en la región y en el país donde se localizan. Para que tal emergencia virtuosa acaezca es preciso delimitar roles y funciones para empresas, Estado y centros académicos mediante reglamentaciones claras, además de generar una serie de nuevas agencias y redes de comunicación entre actores para volver factible el proyecto.

El subcódigo “Importancia de que las políticas dirigidas a la actividad productiva tenga conocimiento sobre contextos locales y globales” se puede desglosar a su vez en: *“Se debe recuperar el rezago con esfuerzo sistemático de revisión de la experiencia chilena e internacional para introducir los nuevos enfoques y evaluar las intervenciones de los programas de fomento del desarrollo productivo”, “Antes de promover más flexibilidad e intervención desde arriba para solucionar fallas de mercado, las políticas públicas deben crearse en base a un aprendizaje sobre las interacciones sociales y los potencialidades que se dan en los sectores objetivo”, “Las soluciones deben ser adaptables a contextos locales por lo que se debe lograr una integración y colaboración entre las instituciones en los distintos niveles de la administración pública”*. Basta no más comentar sobre este eje que resalta la importancia de la adecuación a los contextos locales al implementar políticas productivas, sea a nivel de territorios locales que requieren de un conocimiento detallado de sus características, o sea a un plano nacional, ya que las políticas que se apliquen al interior del territorio deben ajustarse a la realidad chilena y no ser copias calcadas de políticas aplicadas en contextos extranjeros.

El último subcódigo denominado “Modernizaciones institucionales que requieren el sector productivo minero” recoge las siguientes ideas-fuerza: *“Es necesario crear una institucionalidad encargada del financiamiento de Codelco en base a criterios corporativos y no políticos”, “Se debe alcanzar una fórmula plurianual de capitalización de Codelco mediante un acuerdo nacional transversal. Esta fórmula sirve para superar ley reservada que afecta financiera y propagandísticamente a Codelco”, “Se debe modernizar sistema de administración, información y fiscalización sobre propiedad minera para mejorar exploración en Chile”, “Se requiere construir una regulación y una institucionalidad proactiva y potente, que se adelante a los conflictos y problemas y que articule soluciones entre las partes interesadas y los proyectos”, “Es indispensable para el país hoja de ruta que oriente esfuerzos y permita medir sus avances”, “Se debe identificar instituciones públicas y privadas a fortalecer o a crear para desarrollo de la agenda dirigida hacia generar, orientar y supervisar la minería virtuosa, sostenible e incluyente”, “Nueva institucionalidad se debe financiar con recursos públicos y privados”, “Se debe crear una política pública para el diálogo intercultural con etnias indígenas que resuelva problemas históricos e implemente mecanismos representativos, oportunos, eficaces y*

validados por la comunidad de consulta libre, previa e informada”, “Se debería crear una agencia pública a cargo de diseñar, ejecutar y evaluar el diálogo con los pueblos indígenas”, “Hasta que nueva institucionalidad ambiental y agencia indígena no rija debe fortalecerse al SEA como solución transitoria. Agencia y Sea deben colaborar para no entorpecer tramitación de proyectos”, “Minería debe liderar proceso de evolución de gestión ambiental que ayude a fortalecer a institucionalidad ambiental que se aplica a otros sectores productivos”, “Descentralización tributaria debe ser canalizada a través de institucionalidad que administre recursos, seleccione proyectos sociales que incentiven el diálogo y generación de confianza entre la empresa y la comunidad sin intermediarios políticos” y “Minería requiere institucionalidad que coordine acciones entre sector público y privado. Se proponen 3 instancias: Consejo Público privado responsable de orientar y coordinar el proceso de definición e implementación de esta propuesta; Iniciativas colaborativas que articulen acciones cofinanciadas por la empresa para apoyar la agenda; e instancia de coordinación de la acción pública”.

En esta variopinta gama de propuestas modernizadoras de la institucionalidad se pueden reconocer algunos lineamientos gruesos que en su conjunto arman el trazado del esquema de modernización institucional: Por una parte está el tema de Codelco, cuprífera estatal la cual se le exige mayor autonomía para la toma de sus decisiones y un sistema de financiamiento y capitalización que igualmente se “tecnifique”, alejándose de los intereses políticos. Por otra parte está el reclamo de que la institucionalidad ambiental se fortalezca, se adelante a los problemas de forma proactiva y cuente con una hoja de ruta que la oriente y sirva para evaluar sus funciones. Finalmente está el reclamo por la creación de nuevas agencias al interior de la institucionalidad, que incorpore cuerpos tales como la agencia para el diálogo intercultural, el Consejo público-privado de la minería, agencias de coordinación de la acción pública, etc.; todo en estrecha vinculación con el sector privado y tomando a la gestión ambiental minera como referente para la institucionalidad ambiental que ejerza jurisdicción sobre otros sectores productivos también.

h) Acciones sociales positivamente valoradas

Referidos a las acciones sociales positivamente valoradas rescatadas del corpus se han identificado cuatro subcódigos rotulados de la manera siguiente: “Necesidad de fomentar

cooperación y asociatividad para el desarrollo minero”, “Necesidad de crear confianza ciudadana hacia el quehacer minero”, “Necesidad de fomentar educación y crear conocimiento para la minería” y “Necesidad de cambiar paradigma para el desarrollo minero”. El primer subcódigo está vinculado a diez ideas-fuerza, las cuales son: *“Se debe fomentar cooperación y asociatividad como atributos de la sociedad”*, *“Se requiere mayor cooperación entre sector educacional e industria minera y para-minera”*, *“Investigación y Desarrollo requieren esfuerzos cooperativos y a largo plazo”*, *“Complejidad tecnológica exige cooperación entre empresas y universidades”*, *“Se debe construir visión compartida entre actores para cooperación”*, *“Es importante para el país superar diferencias de corto plazo en el sector minero y privilegiar visiones comunes a mediano y largo plazo”*, *“Se deben cumplir estándares de relacionamiento de partes involucradas para asegurar confianza y cooperación”* y *“Dialogo país debe generar visión y relato común sobre desarrollo minero que permita abordar en unidad desafíos mineros futuros como la explotación de la zona central”*. Todas estas ideas-fuerza apuntan al mismo punto, a saber, que la cooperación entre actores vinculados a la minería es un factor fundamental para el desarrollo del sector, en particular la cooperación entre centros académicos y empresas mineras. La cooperación es presentada entonces como un estado de funcionamiento del sistema en que las operaciones en el sector acontecen de la manera más eficiente posible, creando valor a partir de nuevos conocimientos aplicados. No obstante, la cooperación y asociatividad requieren de una condición previa que le es imprescindible: la visión común o la legitimación y adscripción de todos los actores del sector, y en definitiva del país entero, a los macro objetivos necesarios para el desarrollo productivo minero. Y en este sentido este subcódigo está directamente relacionado con el que le sucede, ya que la confianza social en el proyecto minero constituye una precondition necesaria para que se apoye un proyecto desarrollo minero a nivel país, que haga converger a todos los actores relevantes y que no sea obstaculizado por conflictos o diferencias por parte de la ciudadanía, las comunidades o los propios actores del sector. Ahora, con respecto al subcódigo en cuestión, sus ideas-fuerza son: *“Las alianzas público privadas pueden ser utilizadas como instrumento para generar confianza y capital social”*, *“Se debe superar separación entre sociedad y minería e instalar el discurso sobre La Gran Oportunidad que representa la posibilidad de generar una plataforma de desarrollo de largo plazo a partir de la minería mediante un*

esfuerzo público-privado”, “Para enfrentar conflictos se debe reconocer y generar competencias para dialogar con comunidades más empoderadas, articular un nuevo espacio de dialogo caracterizado por la igualdad de condiciones entre las partes; enfrentar las demandas sociales de manera articulada con los actores territoriales; y generar mecanismos de consulta, comunicación y participación de las comunidades que sean validados como legítimos por todas las partes involucradas”, “Se deben crear consejos de dialogo territorial para canalizar conflictos, detectarlos, nivelar capacidades e información y crear confianza en la comunidad”, “Para incrementar inversiones mineras se debe incrementar confianza pública en su quehacer”, “Desarrollo minero requiere mayor participación ciudadana” y “Nueva institucionalidad debe crear estándares de conducta para empresas basadas en mejores prácticas nacionales e internacionales del sector”. Al revisar las recién expuestas ideas-fuerza bien se cae en la cuenta que lo expresado en ellas va en la línea con lo que se planteó anteriormente sobre la relación entre el subcódigo “Necesidad de crear confianza ciudadana hacia el quehacer minero” y el que le precede relativo al fomento de la cooperación y asociatividad. Esto, ya que las ideas-fuerza de este último subcódigo refuerzan la necesidad imperiosa de crear confianza pública para el desarrollo minero, confianza que debería impactar en dos dimensiones claves: Por una parte, se ve la creación de confianza como un medio necesario para captar el apoyo ciudadano a un proyecto común, a una visión común avalada por todos y que por lo mismo facilita la cooperación. Y por otra parte la creación de confianza se ve como un fin deseable para apaciguar los conflictos con las comunidades directamente impactadas por la minería, en especial las comunidades indígenas que habitan en el sector, y de esta suerte evitar trabas judiciales y políticas a los futuros proyectos. Para abordar este segundo punto se proponen nuevas instancias de diálogo y agencias capaces de detectar y dar solución a los conflictos de forma anticipada.

El tercer subcódigo pone de relieve la necesidad de fomentar la educación y crear conocimiento parra la minería, y sobre esta necesidad gravitan las siguientes ideas-fuerza: *“Se necesita llevar a nivel de máxima excelencia en materia minera a por lo menos una universidad, con alumnos extranjeros y en alianza con centros mineros del mundo”, “Para que Chile sea uno de los principales centros de formación de recursos humanos hay que atraer talentos extranjeros y sumar capacidades”, “Se deben atraer más jóvenes a las*

ciencias y tecnologías”, “No se debe descuidar campo de Innovación y Desarrollo”, “El desarrollo de la industria minera y para minera está determinado por el desarrollo tecnológico y la innovación”, “Se debe fomentar Innovación y generación de ideas porque es el principal factor que explica el crecimiento económico a largo plazo”, “Para el 2025 el país debería contar con al menos mil investigadores de excelencia en áreas directamente vinculadas a la minería”, “Para mejorar nivel de recursos humanos se debe implementar más programas mineros en CFT y atraer talentos extranjeros”. De estas ideas-fuerza es posible derivar tres proposiciones basales: En primer término, que se debe capacitar y educar gente, mejorando e incrementando la formación de personal en todos los niveles (desde técnico a de postgrado). En segundo, que se debe atraer talentos extranjeros así como establecer relaciones con centros mineros extranjeros. Y en tercer término, está la proposición de que se debe fomentar el campo de Innovación y Desarrollo en el país y que éste esté en directa vinculación con el desarrollo y aplicación de tecnología para la minería. Este subcódigo también está relacionado con el subcódigo relativo al fomento de la cooperación y asociatividad en cuanto el éxito de cualquier avance en capacitación y creación de conocimiento estará supeditado a las posibilidades reales de que se establezca un marco de acción coordinada entre las empresas que las comprometa, en su conjunto, a prestar financiamiento y aplicar las innovaciones desarrolladas.

El último subcódigo goza de un peso relativo al interior del código mucho menor por la escaza frecuencia de segmentos registrados en él. Sin embargo, la formulación de su única idea fuerza es de interés como elemento a tener en consideración para las conclusiones, teniendo en consideración la ponderación de este subcódigo con respecto a los otros que conforman el código. Sin más que añadir, la idea fuerza del subcódigo “Necesidad de cambiar paradigma para el desarrollo minero” es: *“Se debe superar visión rentista para avanzar a una que incorpore mayor complejidad en sus procesos y relaciones”.* Nuevamente se observa una relación con el subcódigo relativo al fomento de la cooperación y asociatividad, puesto que el esquema del *cluster* minero precisa de una vocación empresarial que pretenda generar valor no tanto por la renta de los recursos dados, por las *ventajas comparativas*, sino más bien por la constante innovación y agregación de valor que crean nuevas capacidades productivas y conocimientos al tiempo que emplaza

una más compleja infraestructura tecnológica y estructura organizacional; todo lo cual redundaría en la generación de *ventajas competitivas*.

Categoría: Condiciones positiva o negativamente valoradas

a) Condiciones ambientales negativamente valoradas

En torno a este código solo se puede identificar un subcódigo que expresa lo manifestado por el conjunto de ideas-fuerza. El subcódigo en cuestión es “Industria minera y desarrollo productivo en general impactan negativamente contaminando atmósfera, suelos, agua y biodiversidad” y sus ideas-fuerza son: *“Crecimiento económico ha repercutido negativamente en la contaminación atmosférica, contaminación de suelos, agua, gestión de residuos y estado de biodiversidad”, “Aumento en consumo energético de la minería ha derivado en un aumento de la emisión de GEI y proyecciones indican un agravamiento del problema en el futuro”, “La escasez hídrica en el norte del país se ha vuelto crítica y será cada vez peor”, “Ni el Estado ni el empresariado han obrado suficientemente para solucionar problemas de escasez de agua y energía. Empresas solo buscan minimizar costos en vez de buscar alternativas más sustentables”*. Este subcódigo puede ser interpretado como un *reconocimiento selectivo* del impacto ambiental perpetrado por la minería. El adjetivo selectivo es utilizado acá para resaltar la manera en que es tratado el tema ambiental, esta es, haciendo hincapié en los agravios ambientales que además conllevan un mayor costo para la minería (escasez agua y energía) sin casi hacer mención de las otras externalidades negativas que se derivan de la producción minera, como la generación de residuos tóxicos, pasivos ambientales, envenenamiento de cauces acuíferos, contaminación atmosférica, etc. Es por todo esto que se ha adoptado el término de *reconocimiento selectivo* tomando en consideración las escasas menciones que se hacen del tema y la manera en que se lo trata, muy referido al problema económico que trae aparejado y sin un relevamiento de todos los impactos implicados.

b) Condiciones económicas negativamente valoradas

A partir de la revisión del código en cuestión se han podido desprender tres extensos subcódigos, cada uno de ellos divisible en sus respectivos nodos temáticos. El primer

subcódigo a presentar ha sido denominado “Problemáticas asociadas a la operación minera” y es el que más ideas-fuerza reúne en torno a sí. Estas son: *“Actividad extractiva minera es altamente intensiva en capital con altos costos hundidos y largos periodos de explotación y recuperación de las inversiones, lo cual limita el impacto directo en el empleo y el desarrollo”, “La productividad en la minería ha sufrido una caída sostenida desde el 2003”, “El principal aumento del empleo del periodo 2003-2011 se registra en la pequeña y mediana minería que es la que registra una productividad más baja”, “Aumento en salario real sin contrapartida en productividad sumado a duplicación de costos energéticos han hecho perder competitividad a la minería chilena”, “Escaso encadenamiento industrial de la minería chilena en comparación con otros distrito mineros repercuten en poca capacidad de lograr cambios que generen mayor valor agregado de modo de escalar a una etapa superior del desarrollo económico regional”, “No existe una discusión sobre las proyecciones a largo plazo de la minería y su rol en el desarrollo pues toda la discusión de las elites se reduce a su aporte tributario”, “Visión de minería como mera fuente de ingresos fiscales es síntoma de una visión rentista”, “Minería enfrenta grandes desafíos actualmente como mayores exigencias, caída de la ley mineral, costos asociados a envejecimiento de yacimientos, altos costos de agua y energía y baja productividad laboral, todo lo cual está haciendo decrecer la competitividad del sector a un ritmo más acelerado que en el resto del mundo”, “A pesar de que teóricamente la mediana minería debería relacionarse mejor con la sociedad chilena por estar constituida por empresas de pequeña escala de capitales nacionales, esto no ocurre pues no tienen vínculos suficientemente relevantes con, por ejemplo, el sistema financiero”, “Malas proyecciones para el sector minero debido a la caída en la pureza de la ley del mineral”, “Bajos precios del cobre han afectado inversiones en exploración”, “No siempre se destina parte de la renta minera a la reinversión productiva” y “La inversiones mineras en vez de aumentar caen, lo que podría derivar en que la producción minera caiga en alrededor de un tercio de su nivel actual”.* Al sintetizar esta considerable profusión de ideas-fuerza, se obtienen los siguientes nodos temáticos con los cuáles poder hilar un relato a partir de la información contenida en este subcódigo: En primer lugar se tiene el aspecto de la competitividad, la cual está siendo profundamente afectada por dos factores determinantes: Los costos de producción al alza por escasez de insumos críticos, por caída

en ley mineral, etc., y por la productividad laboral a la baja. Otro aspecto es el de las malas proyecciones para las inversiones en exploración y explotación, las cuales tienden al decrecimiento y podrían llegar a reducirse en un tercio del nivel actual dados todos los factores más arriba enunciados. Un tercer aspecto es el de la pequeña y mediana minería, que es señalada como un sector improductivo donde más ha crecido la tasa de empleo en los últimos años en el sector y que además no se vincula ni encadena con otros sectores dinámicos de la sociedad. Finalmente está el aspecto de la visión que se tiene sobre la minería como mera fuente de ingresos fiscales, reduciendo así el debate sobre su rol en el desarrollo y consolidando una visión rentista para el modo de producción.

El segundo subcódigo está etiquetado como “Problemáticas económicas propias de los modos de producción latinoamericanos” y tiene por ideas-fuerza a: *“En América Latina existen condiciones (mercados imperfectos o inexistentes, infraestructura inexistente, capital humano de poca formación formal y capital social de tejido débil) que dificultan la formación de clusters”*, *“A pesar de las condiciones de inequidad y condiciones altamente desiguales, se ha privilegiado desde los noventa demasiado espacio a la “mano invisible del mercado” e insuficiente espacio a la posibilidad de modificar las tendencias y encaminarlas hacia un desarrollo más equitativo y sustentable”*, *“Existencia de empresas profundamente ineficientes mantenidas por la intervención estatal ponen en duda capacidad estatal para crear fomento productivo genuino”*, *“Amparo estatal a la producción puede generar comportamientos menos emprendedores y más rentistas”*, *“La apertura comercial sin políticas de fomento a la competitividad de las empresas nacionales deriva en pérdida de capacidad industrial y escasez de nuevos motores de crecimiento, lo que afecta el potencial de crecimiento en Latinoamérica”*, *“Baja diversificación productiva impide un crecimiento sostenido en Latinoamérica”*, *“Expansión de las exportaciones primarias puede deprimir tipos de cambio y hacer poco rentable otras exportaciones”*, *“La explotación de recursos naturales no genera externalidades positivas a otros sectores porque las tecnologías y el conocimiento necesario para su explotación son muy específicas y de uso exclusivo”*, *“Predominio de un comportamiento rentista que anula los incentivos al emprendimiento y la innovación técnica, arrastrando a las sociedades a una posición cómoda que a la larga afecta su competitividad”*. Retomando el ejercicio de síntesis se hace posible distinguir cinco nodos alrededor de los cuales orbitan las ideas-

fuerza: El primero está referido a las deficientes condiciones estructurales (capital social, nivel educativo, infraestructura, etc.) latinoamericanas que obstaculizan el desarrollo productivo que no sea extractivo. El segundo nodo está vinculado con el liberalismo comercial, el cual es presentado como un fenómeno que ha traído consecuencias negativas por la ausencia de políticas correctivas de condiciones estructurales y de políticas de fomento a la competitividad de las industrias nacionales que les permitan competir en el mercado mundial. El tercer nodo temático tiene que ver con el intervencionismo estatal directo en la economía, que es execrado por mantener vigentes empresas ineficientes y promover comportamientos rentistas. Y en último término está el nodo relativo al rentismo, fenómeno que es señalado como recurrente en las elites latinoamericanas y que obstruye la posibilidad de transformar lógicas de producción. Ahora bien, si se entraman los cuatro nodos en una sola formulación, está quedaría así: Para el desarrollo hace falta cuidar debidamente a las empresas nacionales con políticas activas que permitan volverlas competitivas y evitando perder capacidades productivas, empero, sin por eso intervenir artificialmente mediante subsidios o ayudas estatales que mantienen empresas ineficientes. Las anteriores medidas requieren de y redundan en una superación de la visión rentista imperante.

El último subcódigo ha sido denominado “Problemáticas relativas a la matriz productiva chilena” y sus ideas-fuerza son: *“Existe una baja actividad exportadora de las pequeñas empresas”, “Ha decrecido exportaciones desde los 90, y no se ha modificado su composición ni se han incorporado nuevas empresas exportadoras”, “La falta de productividad y diversificación productiva se explican en parte por los pobres esfuerzos de innovación en el sector transable que no ha sabido aprovechar las condiciones favorables del mercado internacional”, “A pesar de la mayor incorporación de factores productivos en la economía chilena, ésta no ha variado sustantivamente hacia una producción más tecnológica por falta de colaboración y capital social”, “En Chile es más costoso comparativamente empezar y cerrar un negocio que en países desarrollados, lo que es fuente de ineficiencia en la asignación de recursos en la economía”, “La clases dirigentes no han logrado asumir una estrategia a futuro y superar su ineficiencia y cortoplacismo sostenida por abundancia de rentas “ricardianas” (excedentes de recursos en oferta fija y sin usos alternativos, como los recursos naturales)”, “Apertura comercial significa alta*

exposición a los vaivenes de la economía mundial y especialmente de los socios comerciales de Chile”, “Se han agudizado elementos de riesgo en el comercio mundial que afectan a Chile”. En relación a este último subcódigo, bien se puede afirmar que sus ideas fuerza apuntan a sostener algunos de los elementos problemático ya diagnosticados para toda Latinoamérica: Baja diversificación productiva, caída en las exportaciones desde los noventa, escuálida innovación productiva, preminencia de visión rentista, sobreexposición a los vaivenes de la economía mundial por apertura comercial. Tal vez solo la baja productividad laboral podría ser considerado como un elemento distintivo de las condiciones negativamente valoradas para Chile, ya que solo para el caso nacional, y en específico para el sector minero, se pone énfasis en este elemento problemático.

c) Condiciones económicas positivamente valoradas

Este código ha sido dividido en cuatro subcódigos que ordenan las ideas-fuerza en los ejes principales del código, que son: “Valoración positiva de las industrias, instituciones y mercado chileno”, “Precondiciones para la formación de clusters”, “Beneficios de los clusters”, “Beneficios de la especialización productiva”. Para el subcódigo “Valoración positiva de las industrias, instituciones y mercado chileno”, se extiende el siguiente listado de ideas-fuerza: *“Chile cuenta con una eficaz institucionalidad para mitigar el impacto de la volatilidad”, “Gracias a un conjunto de reformas que crearon un ambiente de estabilidad interno, estimularon la integración con el exterior y ampliaron la acción de los mercados en la asignación de recursos, la economía chilena muestra un acelerado crecimiento, una alta estabilidad macroeconómica y una marcada especialización en actividades productivas vinculadas a los recursos naturales”, “Con la recuperación de la democracia y la estabilidad política Chile se integró plenamente a la economía mundial, lo que aumentó la inversión extranjera, el valor de los activos y los flujos de capital, consiguiéndose beneficios al crecimiento y al bienestar de las personas”*, *“La apertura de la economía chilena da estabilidad a la estrategia de desarrollo y sus beneficios se ven reflejados en la expansión del comercio de bienes y servicios, en la entrada y salida de inversiones directas, flujos financieros y en la estrategia de internacionalización de la empresas”, “La productividad laboral crece a un ritmo más acelerado en el resto de los sectores de la economía no mineros”, “A partir del contacto con el mercado externo los*

productores han logrado adquirir ventaja competitivas mediante aprendizaje tecnológico y comercial que permite explotación de recursos naturales antes inexplotados”, “Sector forestal es ejemplo de política de fomento selectivo exitoso”, “Industria forestal ha contribuido a la formación de un cluster productivo en función de ella”, “Industria del salmón ha logrado éxito exportador”, “El sistema tributario para la minería en Chile permite capturar de mejor manera las utilidades en períodos extraordinarios y es más adaptable a periodos recesivos”, “Codelco ha hecho un enorme aporte a la economía chilena en sus 41 años de funcionamiento, equivalente al 37,5% del PIB del 2012”, “Apertura comercial de Chile le permite captar los beneficios del mercado internacional”, “Política monetaria flexible, mercado de capitales desarrollados y sistema tributario centrado en el consumo permiten suavizar los efectos de los ciclos económicos”, “A pesar de los numerosos problemas de recesión y desaceleración que enfrenta la economía mundial, Chile ha logrado mantener un elevado nivel de dinamismo y un nivel de crecimiento superior al promedio mundial”, “En Chile existe una baja tasa de desempleo y de un constante crecimiento de las remuneraciones lo que permite el paulatino aumento del poder adquisitivo de las personas”, “En Chile existe un alto grado de confianza tanto por parte de los inversionistas como de los consumidores”, “Chile es uno de los países con más eficiencia en el gasto público”, “La deuda de Chile ha evolucionado positivamente en el tiempo, llegando a ubicarse el riesgo de deuda del país más cercano a los países desarrollados que los en desarrollo” y “Crecimiento en el PIB en gobierno de Piñera ha significado mayores posibilidades para las personas a través de la disponibilidad de más empleos y de mejores salarios, de acceso a mejores estándares de calidad en educación, salud, vivienda y en los avances tecnológicos que están disponibles en la vida cotidiana de todas las personas”. Las ideas-fuerza reunidas en este subcódigo son susceptibles de ser articuladas en el siguiente relato: Chile es un país que ha logrado afianzar una sólida institucionalidad pro-empresa, en la que destaca sus sistemas para mitigar la volatilidad, su sistema tributario pro-cíclico y su política monetaria flexible, todo en el marco de un régimen democrático estable. La consolidación de esta institucionalidad ha ido acompañada por una apertura al mercado externo, signada por un giro exportador que intensificó la exportación pero también la importación de bienes y servicios, así como un mayor flujo financiero y un desarrollo del mercado de capitales, además de posibilitar un aprendizaje

comercial y tecnológico que ha hecho posible la explotación de nuevos recursos naturales y ha favorecido la formación de un cluster en torno a la industria forestal. Ambas trayectorias en lo político y en lo económico han generado un ambiente de estabilidad que se refleja en la estabilidad macroeconómica del país, en las bajas tasas de desempleo, en el alto crecimiento y en el bajo nivel de endeudamiento que tiene el país.

El subcódigo que viene a continuación, “Precondiciones para la formación de clusters”, se le han asignado las siguientes ideas fuerza: *“Ambiente de negocio e infraestructura básica favorecen formación de clústers”*, *“Experiencias internacionales de inteligencia económica (conjunto de las acciones coordinadas de investigación, tratamiento y distribución, a fin de explotar la información útil para los protagonistas económicos) ha resultado en formación de exitosas redes cooperativas”*, *“Los recursos naturales pueden constituir un factor de crecimiento si es que se administran adecuadamente, en un contexto de estrategias visionarias y de largo plazo”*, *“Tamaño alcanzado por la industria minera en Chile ofrece una “ventana de oportunidad” para establecer en Chile una industria de bienes y servicios ligados a la minería que amplifique impacto de la minería en la economía doméstica”* y *“BHP Billington y Codelco están llevando a cabo un programa para contribuir al desarrollo de proveedores de clase mundial”*. De estas ideas-fuerza se puede desprender que 1) El ambiente de negocios, infraestructura básica e inteligencia económica son ámbitos que se deben fomentar para poder llevar a cabo clusters productivos con éxito; y 2) En Chile, dado el tamaño de la industria minera, existe la oportunidad de desarrollar un cluster, y de hecho, ya se están haciendo esfuerzos destinados a ese fin.

Otro aspecto de las condiciones económicas positivamente valoradas son las condiciones referidas a los beneficios emanados de los clusters y cuyas ideas-fuerza manifiestan que: *“Transmisión efectiva de conocimiento entre empresas aumenta el crecimiento”*, *“La existencia de clústeres genera mayor crecimiento económico en comparación a áreas donde estos no existen”*. En síntesis, se fortalece la idea de que la estrategia de formación de cluster provoca un mayor crecimiento por intercambio de conocimiento entre empresas.

Por último, se encuentra el subcódigo “Beneficios de la especialización productiva”, cuyas ideas-fuerza son: *“La vía de especialización productiva intensiva en capital humano y físico, determinada por la ventaja comparativa de la abundancia en recursos naturales, y*

con disminución de la industria manufacturera, es una vía deseable”, “La aceleración del crecimiento en Chile por especialización productiva reflejan aprovechamiento de ventajas comparativas y aumento de productividad disponible”, “Crecimiento superior del sector agrícola en Chile para el periodo 1986-2008 en comparación con el resto de la región, refleja ganancia en competitividad por especialización”, “Especialización productiva hace más eficiente la definición de cuáles bienes se producen y cuáles se importan”, “Los aprendizajes adquiridos por especialización y apertura al mercado externo en un sector estimulan a otros productores a volverse más competitivos”. Sobre estas ideas es posible señalar los siguientes elementos relevantes que identifican al subcódigo: Por una parte, el tema de que la especialización productiva permite un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas, lo que a su vez incide en una definición más eficiente de lo que conviene producir en suelo nacional y qué conviene importar. Y por la otra parte, está la idea de que la especialización genera determinados sectores que al tener que enfrentarse al mercado mundial adquieren nuevos aprendizajes que los permite ser más competitivos, y esta nueva forma de configurarse se transmite como externalidad positiva al resto de la economía, llegando a convertir lo que inicialmente fueron ventajas comparativas en ventajas competitivas que se extienden por la sociedad.

d) Condiciones jurídicas-legislativas negativamente valoradas

Las condiciones jurídicas-legislativas negativamente valoradas ostentan la escueta cantidad de cinco ideas fuerza clasificables en tres subcódigos, los cuáles son: “Escasa iniciativa para mejorar legislación minera”, “Fallas en la legislación minera actual” y “Problemática de judicialización de proyectos mineros”. El primer eje se adjudica dos ideas-fuerza, las cuales son: *“Existe temor entre los sectores políticos de innovar con respecto a las reglas que rigen la minería”* y *“Han existido escasas iniciativas legislativas que apuntan a aspectos tributarios de la minería y a temas regulatorios muy específicos, lo que refleja una carencia en la aspiración a fortalecer sector minero”*. Sobre estas dos ideas cabe únicamente relevar el carácter de denuncia que muestran contra los sectores políticos encargados de hacerse cargo de los problemas mineros.

En el mismo tono de denuncia se encuentra el subcódigo “Fallas en la legislación minera actual”, que tiene por única idea-fuerza a: *“Código de minería ha generado efectos*

indeseados derivados de los excesos en la mantención de la propiedad minera. Tales son la tendencia al acaparamiento y concentración de la propiedad y la consecuente poca movilidad de la misma lo que en el tiempo se traduce en barreras de entrada a nuevos actores, reduciéndose así las oportunidades de nuevos descubrimientos". Es importante destacar esta idea-fuerza, pues manifiesta, junto a otras muchas ideas-fuerza pertenecientes a distintos códigos, la necesidad de estrechar el campo de la libertad económica mediante mayor regulación, o si se quiere, se pone en evidencia la disfuncionalidad para el mismo sistema capitalista de una normativa que pone un excesivo énfasis en la garantía del derecho de propiedad privada por sobre la garantía de derechos colectivos o al menos, corporativos. El último subcódigo ya previamente enunciado, contempla dos ideas-fuerza, a saber, *"La baja legitimidad social de la minería ha llevado a la judicialización de sus proyectos que hace que tribunales se pronuncien sobre temas de forma y de fondo, como los aspectos técnicos, sobre los que no necesariamente tienen competencia"* y *"Existe inquietud por incertidumbre jurídica para concretar proyectos mineros"*. Ambas ideas-fuerza apuntan claramente a poner de relieve el así llamado fenómeno de la *judicialización de los proyectos mineros*, que es como se ha denominado al actual conjunto de procesos judiciales que enfrentan los proyectos mineros contra las comunidades afectadas o contra distintas organizaciones ciudadanas que han impuesto recursos de amparo u otros requerimientos. Se logra apreciar en el discurso una tendencia a desacreditar la validez de los juicios desfavorables por parte del sector minero por considerar dichas resoluciones como emitidas por organismos incompetentes y muchas veces política e ideológicamente influenciados.

e) Condiciones laborales negativamente valoradas

En torno a este código se han identificado cuatro subcódigos que agrupan ante sí las ideas-fuerza. El primero de estos subcódigos está rotulado como "Condiciones laborales afectan inversiones en minería" y en él se observan dos ideas-fuerza: *"Rigidez laboral puede afectar inversiones en minería"* y *"Chile ha descendido puestos en la percepción de los inversionistas sobre la regulación laboral"*. El segundo subcódigo es "Fallas en la formación y participación laboral en la minería", y éste tiene asociadas el siguiente par de ideas-fuerza: *"Existe poca prioridad en formar recursos humanos especializados para la*

minería a pesar de las mayores exigencias laborales de las operaciones mineras en la actualidad” y “En Chile siguen existiendo problemas relacionados a la participación laboral femenina y juvenil”. El tercer subcódigo o eje llamado “Afectación de la productividad laboral en costos y crecimiento de la minería” se asocia a otro par de ideas-fuerza, el cual es: “Caída en la productividad laboral ha hecho aumentar costos en la minería” y “Baja productividad laboral y costos excesivos de la mano de obra afectan el potencial incremento de la producción”. En último término se halla el subcódigo “Subcontratación reduce en apariencia el aporte de la minería en el empleo”, cuya idea-fuerza es: “El gran aumento de empleados de contratistas externos se traduce en un descuento al calcular el valor agregado de la minería, pues son contabilizado como costos por insumos de producción y no como empleados beneficiados por él”. Ordenando jerárquicamente los subcódigos (y tomando en consideración las menciones asociadas a los códigos de valoraciones económicas relativas a la baja productividad y los costos laborales), bien es posible afirmar que en lo relativo a la temática laboral, el asunto que más énfasis se le da es el de la baja productividad del trabajo en la minería, siendo el resto de los nodos temáticos asuntos secundarios en cuanto a su importancia en los discursos. De todos modos, los altos costos de la mano de obra, la mala formación de ésta y la regulación inadecuada son aspectos que igualmente son resentidos por los emisores en sus discursos.

f) Condiciones políticas negativamente valoradas

En lo que refiere a las condiciones políticas negativamente valoradas que se han podido identificar, éstas están divididas en dos ejes o subcódigos. El primero de ellos es aquel que ha sido denominado “Desincentivos políticos a la inversión en minería” y cuyas ideas-fuerza son: *“Políticas poco claras afectan atractivo de Chile para inversionistas en exploración minera”, “Oposición política a los proyectos mineros afecta percepción de inversionistas sobre atractivo del país”, “Políticas con que el Estado ha tratado conflicto con comunidades indígena, impacto ambiental y uso de agua resultan mal evaluada por inversionistas” y “Exceso de regulaciones puede ir en detrimento del precio o la calidad de los productos y de la competencia por aumentar costos”*. Estas ideas-fuerza tienen por común denominador la hipótesis que habría formulaciones de políticas inadecuadas, en especial en las áreas crítica de conflicto con comunidades, impacto ambiental e uso de

agua, que estarían perjudicando el flujo de inversiones mineras al país. Asimismo, la oposición política a proyectos mineros y el exceso de regulaciones son calificadas como acciones perjudiciales para las inversiones y competitividad de la minería.

El segundo subcódigo tiene por rótulo “Negligencia política que incide en escaso desarrollo minero y vinculación del sector con la sociedad” y sus ideas-fuerza son: *“Discusión política en torno a la minería se reduce a su aporte al fisco a través de tributación”, “La culpa de la falta de vinculación de la minería con la sociedad recae en parte en la elite política”, “El poco peso político del Ministerio de Minería evidencian falta de aspiración de contar con un sector minero fuerte”, “Existe poca proactividad desde el Estado en su responsabilidad como articulador y conductor, dejando un vacío de liderazgo”, “No existe articulación entre sectores políticos ni tampoco una agenda para tratar desarrollo minero”, “Existe una institucionalidad ambiental débil y una pobre fiscalización” e “Influencia de los trabajadores de Codelco en altas cúpulas políticas genera desproporcionados beneficios y poder de sindicatos.* A diferencia del subcódigo anterior, en éste más que criticarse la inadecuación de las políticas que afectan la minería o el exceso de ellas se pone el acento en la crítica a las instituciones estatales y la clase política por la poca fuerza y gravitación de las primeras, y la pusilanimidad y corta visión del desarrollo de la minería de la segunda. La influencia de los trabajadores de Codelco en las altas cúpulas políticas expresa esta postura condescendiente del Estado y las elites políticas al enfrentar aspectos críticos de la minería sin una firme postura y visión “pro-minera”.

g) Condiciones políticas positivamente valoradas

Para este código se han establecido tres subcódigos a fin de ordenar la información comprendida en él. Uno de ellos está rubricado como “Valoración positiva de la estabilidad política de Chile para las inversiones en minería”, y dentro de él se encuentran las siguientes ideas-fuerza: *“Chile sigue manteniendo una posición privilegiada a ojos de los inversionistas en certeza respecto a la administración, interpretación y cumplimiento de la regulación existente”, “El liderazgo de Chile en la producción mundial minera responde a que es uno de los países más atractivos y competitivos del mundo para hacer minería en parte por el bajo riesgo político del país” y “Chile cuenta con una política fiscal responsable y acorde a los niveles de tendencia, una política monetaria flexible”.* Todas

estas ideas-fuerza avalan el régimen político de Chile como uno serio y responsable que ha logrado proyectar esa imagen a los inversionistas extranjeros.

Por otra parte está el eje “Políticas orientadas a mejorar el sistema financiero”, cuyas ideas-fuerza son: *“Se ha ido avanzando en políticas públicas destinadas a modificar institucionalidad financiera para profundizar mercado financiero”* y *“Se están llevando cambios en las instituciones financieras que parten de un diagnóstico concreto con miras a una mayor eficiencia en los mercados productivos”*. Ambas ideas-fuerza sostienen que en Chile se ha avanzado en dirección a sofisticar las instituciones financieras desde el reconocimiento de sus limitantes para el desarrollo de un mercado financiero más robusto.

Por último está el subcódigo “Avance en la despolitización en la administración de Codelco”, que tal como indica su etiqueta, su única idea fuerza expresa: *“Se ha ido avanzando en asentar para Codelco la idea de que su propiedad es estatal más que del gobierno de turno y, por lo mismo, disponer de un directorio profesional y no de representantes del gobierno”*. Nuevamente aparece la idea ya registrada en códigos anteriores de que Codelco debe “tecnificar su gobernabilidad”, vale decir, hacer primar criterios operativos de la empresa en su administración antes que fines políticos. En esta línea se valora una apertura de la cuprífera estatal a asimilar prácticas administrativas de compañías mineras privadas.

h) Condiciones sociales negativamente valoradas

En torno a este código se han levantado tres subcódigos indicativos de los subtemas en los que se puede clasificar el contenido de éste. Uno de ellos lleva por etiqueta “Problemas asociados a las universidades” y sus ideas fuerza son: *“Existe una excesiva fragmentación y competencia entre universidades que afecta tanto investigación como formación de recursos humanos”*, *“Existe una baja prioridad para formar recursos humanos para la minería”* y *“Excesiva fragmentación de esfuerzos universitario se refleja en la multiplicación de postgrados en temáticas mineras en instituciones separadas”*. Se reitera así la crítica aparecida en códigos anteriores a la fragmentación e insuficiencia de los esfuerzos de las universidades para formar recursos humanos e innovar en tecnología.

En cuanto al subcódigo que sucede al recién expuesto y que lleva por nombre “Deficiencias en el área de innovación”, se puede condensar la información de sus segmentos en las

siguientes ideas-fuerza: *“Sistema de innovación es ineficiente porque invierte escasos recursos provenientes de fondos público a universidades, lo que aumenta el riesgo de dispersión de los esfuerzos y de desconexión con las necesidades del sector productivo”, “El nivel insuficiente de creación de nuevas tecnologías en la economía chilena respondería en parte a un bajo nivel de colaboración y de capital social”, “Chile muestra índices deficientes en innovación, salud, educación y en capital social”, “Las deficiencias en colaboración repercute en un bajo dinamismo de la innovación”, “Experiencia adquirida en política y producción no ha derivado en aprendizaje que lleve a mayor innovación, prácticas se mantienen casi inalteradas”*. En este caso se abstrae el análisis de los obstáculos a la innovación a la mera injerencia de las universidades en el tema para, por una parte, levantar la alarma por el bajo nivel de innovación que se produce en Chile, y por otra asociar este déficit a causas estructurales tales como el bajo nivel de colaboración entre actores y el bajo nivel de capital social que ostenta la población.

El último eje a presentar de este código lleva la etiqueta de *“Problemáticas de conducción de grupos sociales dirigentes y de relacionamiento de éstos con el resto de la sociedad”*, teniendo éste además de un largo nombre, un largo listado de ideas-fuerza asociadas: *“Existe una incapacidad de la clase dirigente de asumir una estrategia con más visión de futuro”, “Existen demandas sociales más exigentes para el funcionamiento de la minería”, “La continuidad y aumento significativo de la actividad minera requiere en parte que las condiciones de relacionamiento con las comunidades mejore”, “Sector minero y elites política y económica no han logrado vincular la minería a la sociedad”, “División de las organización gremiales de la minería en dos organizaciones junto a poco respaldo de otros sectores empresariales que se benefician pero apoyan activamente a la minería, son factores que contribuyen al aislamiento de la minería”, “Fraccionamiento y aislamiento de la minería ha generado que esta funcione desarticuladamente, sin grandes temas para debatir y sin una agenda clara para presentar al país. Más aún, se ha generado una dinámica de círculo vicioso entre una industria minera con incentivos hacia un comportamiento conservador y una sociedad desconfiada, lo que afecta el diálogo entre ambas”, “Sociedades ricas en recursos naturales que no han logrado saltar al desarrollo son aquellas que se mantienen en una cómoda posición rentista”, “Sector de mediana minería no genera vínculos relevantes con sociedad nacional que le permita desplegar*

todo su potencial”, “Existe un clima de crisis de confianza que permea las causas judiciales y hace que las comunidades sienta que el sistema está orientado hacia los intereses de las empresas, mientras éstas sienten que existe una incertidumbre regulatoria que permite que todo termine en tribunales (judicialización)”, “Modelo paternalista de relación con las comunidades se agotó e industria no es capaz de generar nuevo modelo de relación que superen los vínculos con actores formales (muchos de ellos capturados), abordando las verdaderas demandas sociales y dando mayor relevancia a la articulación de esfuerzos” y “La debilidad de la institucionalidad ambiental y su baja legitimidad social contribuye a la judicialización de los proyectos mineros”. A partir de las señaladas ideas-fuerza es posible establecer el siguiente cuadro de síntesis de todas ellas: Existe una falta de liderazgo e iniciativa por parte de los grupos dirigentes, tanto empresariales como políticos, frente a una ciudadanía más empoderada y exigente de sus derechos, todo lo cual tiene por resultado graves problemas de relacionamiento en un marco de desconfianza mutua que se evidencia en el llamado proceso de “judicialización” de los proyectos mineros carentes de legitimidad social. A estos conflictos de la minería con otros actores de la sociedad cabe sumarle los problemas de la minería consigo misma, puesto que la composición fraccionada y la posición aislada del sector minero para con el resto de la sociedad lo han llevado a constituirse como un sector sin visión ni actividad transformadora, manteniéndose en una posición conservadora o rentista que agudiza la desconfianza social hacía el sector.

Categoría: Códigos emergentes

En los renglones venideros se presentaran una serie de códigos que han sido identificados con posterioridad al pre-análisis y que por lo tanto son descritos como códigos emergentes. Dichos códigos han sido incorporados como criterios de clasificación de la información del corpus por tres motivo principales: 1) Porque muestran una frecuencia suficiente de segmentos asociados a ellos; 2) porque presentan relevancia analítica en cuanto la información contenida en ellos se alinea a los objetivos investigativos; y 3) porque son códigos no directamente abordables por un solo código de los anteriores, por lo que su

contenido podría verse desmembrado si fuese dividido para ser calzado en los códigos preestablecidos y en este proceso se correría el riesgo de perder el sentido de lo expresado. Por todos estos motivos es que se ha optado por recoger estos códigos emergentes.

a) Fórmulas para impulsar el desarrollo

Este código está conformado por enunciaciones complejas sobre cuáles deben ser las estrategias a seguir y los factores más relevantes para alcanzar el desarrollo. Por lo tanto, este código incorpora elementos relativos a acciones y condiciones de todos los ámbitos, sean estas sociales, jurídico-legislativas, económicas, ambientales, etc. No obstante, y como ya se ha mencionado en la introducción a esta categoría, al disgregar las fórmulas en sus componentes se corre el riesgo de perder el sentido del conjunto, motivo por el cuál este código ha sido elaborado para mantenerlas de manera íntegra.

Ahora bien, este código ha sido dividido en cuatro subcódigos, siendo el primero de aquellos “Fórmulas para impulsar desarrollo endógeno” y sus respectivas ideas-fuerza: *“Para facilitar que surja el desarrollo económico endógeno se debe activar potencialidad mediante establecimiento de condiciones necesarias las cuales son: la difusión de las innovaciones y del conocimiento, una organización flexible de la producción, el desarrollo urbano del territorio y la densidad del tejido institucional”, “Para el desarrollo endógeno el Estado no sólo debe ser responsable de mantener la estabilidad macroeconómica y de crear las condiciones para que los factores de acumulación de capital funcionen adecuadamente, debe además liderar el proceso de crecimiento endógeno y ser el articulador de las estrategias y programas de desarrollo”, “Para promover complejos productivos en países en vía de desarrollo se debe partir por lo básico, como mejorar la educación y las destrezas, construir capacidades en tecnología, abrir el acceso a los mercados de capital y mejorar las instituciones, para después hacer inversiones más específicas” y “Sin desarrollo de capacidades endógenas como nivel educativo y de innovación, no habrá convergencia a largo plazo en el ingreso per cápita de los países como se ha predicho”.* Todas estas ideas-fuerza hacen énfasis en la necesidad de emprender una estrategia de desarrollo orientada a crear las condiciones necesarias para la formación de complejos productivos, partiendo por el desarrollo de las capacidades sociales más básicas (educación, capacidades tecnológicas, etc.) y en

combinación con marcos regulatorios propicios que sean guiados por un Estado activo. Por todo lo anterior es que se puede afirmar que en el seno de este enfoque está el fomento activo de innovación y educación, factores sin los cuáles no es posible desarrollar los potenciales endógenos de un territorio o país.

El segundo subcódigo ha sido denominado “Estrategias basadas en el fomento del mercado” y sus ideas-fuerza son las siguientes: *“Como orientación general para las políticas de desarrollo se deben intervenir las fallas de mercado de mercados ligados a los factores de producción, entre otros los mercados de capital, de servicios financieros, de asistencia técnica, de capital humano y de innovación, es decir, fallas que afectan al funcionamiento del conjunto de los sectores económicos”* y *“Se debe favorecer reformas que despejen las regulaciones distorsionadoras y reduzcan los impuestos excesivos a través de promoción de mercados más amplios y flexibles que logren un proceso óptimo de creación y destrucción de empresas, disminución de las trabas que afectan a la inversión y la reducción de la carga tributaria, especialmente la que influye en la inversión”*. Este enfoque, por su parte, pone el acento en la capacidad del mercado para impulsar el desarrollo siempre y cuando éste funcione tras corregirse sus fallas y sin trabas impuestas por el Estado. Así, medidas tales como la exoneración de impuestos o la generación de incentivos vía subsidios, además de asistencia en la inserción de los productores en los mercados internacionales, es todo el campo de acción que desde ésta óptica de corte liberal se recomienda para el Estado en materia de fomento productivo.

En tercer lugar se encuentra el subcódigo “Estrategia de fomento exportador de ventajas comparativas para desarrollo de ventajas competitivas”, cuyas ideas-fuerza son: *“Los países en vías de desarrollo deben primero especializarse y luego diversificar su canasta de exportaciones con actividades productivas que demuestren ser competitivas”*, *“Para evitar infra y sobreinversión en actividades productivas descubiertas como competitivas es recomendable intervención pública que favorezca la inversión en acciones conducentes a nuevos descubrimientos y que evite el exceso de imitadores”*, *“Para favorecer descubrimiento y fomento de nuevas actividades se debe actuar con políticas de incentivos/desincentivos calibradas bajo conocimiento y colaboración con sector privado”*, *“Se propugna una combinación de un enfoque de liberalización comercial con enfoque de fomento exportador activo”*, *“Modelo de países asiáticos consiste en política activa de*

industrialización con promoción de exportaciones”, “Se debe fomentar generación de ventajas competitivas dinámicas las cuales requieren de un enfoque sistémico que aborde factores tanto macro como microestructurales y que suponga metas y objetivos compartidos por autoridades públicas y empresarios privados”, “Se debe impulsar el desarrollo a partir de la minería, utilizándola como plataforma desde la cual emplazar una nueva industria intensiva en conocimiento y la innovación”, “La generación de rentas económicas mineras es un objetivo deseable que sin embargo no debe inhibir procesos de innovación, más bien al contrario”, “Minería privada ha permitido ampliar rentas mineras y crea base productiva sobre la cual podría desarrollarse exitosamente una industria de bienes y servicios que diversifique y amplíe el efecto de la minería en la economía del país” y “Se debe perseguir un modelo que equilibre un manejo efectivo de la renta minera; genere las bases para que la minería sea la plataforma para el desarrollo del país a través del desarrollo productivo y tecnológico asociado a industrias complementarias de bienes y servicios que sean cada vez más intensivas en innovación y asegure que los estándares ambientales y sociales sean congruentes con un desarrollo sustentable, incorporando las mejores prácticas internacionales y que sean vista como legítimas por todas las partes”.

Con respecto a este enfoque, es posible señalar que a pesar de compartir similitudes con el enfoque de desarrollo endógeno en cuanto tiene por objetivo principal la generación de capacidades productivas autóctonas mediante intervenciones públicas activas, existe sin embargo una diferencia esencial en el modo en que se aborda la estrategia para la consecución del objetivo, a saber: El énfasis puesto en esta última perspectiva en el fomento de las actividades productivas que ofrezcan ventajas comparativas como punto de arranque para el desarrollo. Dicho énfasis se traduce en una estrategia volcada a, en primer término, llevar a cabo una especialización productiva en aquellas actividades que ofrezcan ventajas comparativas para, posteriormente y en un segundo término, impulsar una diversificación productiva a partir de las actividades que hayan logrado insertarse exitosamente en el mercado mundial. Luego, se logra desprender de este enfoque que el fomento en áreas como innovación o educación estarán sujetas a las necesidades de los sectores productivos que hayan demostrado un éxito exportador, actuando éstos como criterio demarcatorio de cuáles son las capacidades e industrias que deben ser fomentadas y

cuáles no. El caso de las propuestas locales de realización de clusters a partir de extracción de recursos naturales como la minería cabe en este esquema.

El último subcódigo que conforma este código ha sido denominado “Estrategias con foco en el capital social” y las ideas-fuerza que lo sustentan son: *“Los sistemas de incentivos que sustentan las decisiones van más allá del funcionamiento de los mercados y del Estado y se sitúan en el plano de las interacciones sociales, en variables como la colaboración o la confianza que componen el capital social y que no pueden ser corregidas como meras fallas de mercado. Capital social incide en variables como toma de decisiones descentralizadas, la velocidad en que se difunde el conocimiento existente y que puede ser útil para las actividades productivas, el proceso de innovación y la disposición de los actores a adoptar estrategias de mayor riesgo y retorno”* y *“Enfoque de dinámica empresarial proponen que a mayor dinamismo empresarial mayor será el crecimiento, y el primero se alcanza en un ambiente de incentivos y decisiones descentralizadas, junto a variables tales como las normas sociales, la colaboración, la conectividad y la confianza”*. Ambas ideas-fuerza realzan la incidencia del factor social en las dinámicas del desarrollo que no son posibles de ser desarrolladas mediante inversiones directas en capital productivo, formación en recursos humanos o modernización de las normativas. Es por ello que este enfoque prescribe una hazaña política y cultural profunda que suponga la creación de confianza, de colaboración, de consensos, etc. Tal importancia dada al capital social como factor determinante del desarrollo hace eco en las propuestas elaboradas por Cecso y otros emisores sobre la imperiosa necesidad de superar la desconfianza hacia la minería y que los distintos actores de la sociedad aprendan a actuar de manera colaborativa.

b) Fundamentos de rechazo a otra vía de desarrollo

Este código abarca los argumentos presentados que se contraponen a una estrategia de desarrollo distinta, sea esta una estrategia de industrialización o de formación de conglomerados productivos en torno a recursos naturales (ambas dos como las únicas propuestas alternativas al modelo vigente que son tomadas en cuenta por los emisores). Acorde a esta línea está el primer subcódigo identificado en el código en cuestión y que ha sido denominado “Condiciones propias de América Latina que dificultan formación de clusters en la región”. Sus ideas-fuerza son: *“La experiencias extranjeras que han servido*

de inspiración a las políticas de formación de clusters en América Latina nada tienen que ver con la realidad empírica del continente ignorando la lógica específica que guía la toma de decisiones empresariales y subestimando la inercia del medio sociocultural local” y “Mercados imperfectos o inexistentes, infraestructura inexistente, capital humano de poca formación formal y capital social de tejido débil son algunas de las condiciones que desfavorecen la formación de clusters en Latinoamérica”. Estas ideas fuerza ponen de relieve los obstáculos que tiene la región para implementar en ella políticas de formación de clusters productivos. De este modo Latinoamérica queda perfilada como un subcontinente de condiciones altamente desfavorables para la formación de clusters productivos, lo que lleva a dos posibles deducciones lógicas a partir de este panorama: 1) O se debe partir por implementar políticas de emparejamiento de las condiciones estructurales que generen el ambiente adecuado para una posterior formación de clusters, o bien 2) se descarta cualquier posible transformación productiva por mostrarse simplemente como alternativas inviables dadas los obstáculos estructurales de las sociedades latinoamericanas. El segundo subcódigo ha sido denominado “Problemáticas propias de las políticas de industrialización”, y como bien dice su etiqueta, sus ideas-fuerza expresan precisamente las problemáticas antedichas tales como: “Desde el monetarismo se puede ver al fomento productivo como expresión de políticas públicas dirigistas que generan más problemas que soluciones” y “Estrategia de industrialización tiene por problema insoluble el recurrente déficit en la balanza de pagos por crecimiento industrial que es intensivo en importaciones (de bienes intermedios y de capital)”. Tanto una como la otra idea-fuerza critican las políticas industrialistas como una estrategia que lejos de crear más desarrollo, lo perjudica al afectar la eficiencia y el crecimiento de la economía.

En tercer lugar está el eje “Motivos para no abandonar la explotación de recursos naturales dentro de la estrategia de desarrollo”, y cuyas ideas-fuerza son: “Es falaz el argumento de que la explotación de recursos naturales no conlleva externalidades positivas al resto de la economía dada la especificidad de su tecnología, pues toda actividad productiva tiene un componente tecnológico específico y uno general que sirve a cualquier otra actividad” y “Experiencia empírica indica que la estrategia no debe ser la negación de los recursos naturales sino su aprovechamiento”. Ambas ideas defienden la permanencia de la explotación de recursos naturales en la matriz productiva de los países abundantes en ellos,

aun cuando éstos se desarrollen industrialmente y diversifiquen su producción hacia los sectores secundarios o terciarios. Así, la máxima tras estas ideas es que “los recursos naturales no son una maldición, son una bendición”, en clara interpelación a la escuela cepaliana y otros autores que criticaron los efectos negativos de la explotación de recursos naturales para el desarrollo de las economías emergentes.

c) Fundamentos para una nueva vía de desarrollo

En este código se ha establecido un solo subcódigo que agrupa a todas las ideas-fuerza, el cuál es “Ventajas del desarrollo de industrias para la minería” y sus ideas-fuerza son: *“La actividad de servicios a la minería ofrece la ventaja de ser menos intensiva en capital que la minería y más intensiva en conocimiento”*, *“Gracias a los cambios tecnológicos y organizacionales hoy en día es más factible desarrollar una industria paraminera”*, *“Caída en ley mineral y exigencias de mayor eficiencia en el consumo de recursos abre nuevos campos para la oferta de servicios a la minería”* y *“Las tecnologías ofrecidas a la minería también puede ser ofrecida al resto de la industria de los recursos naturales que en general comparten tecnologías”*. Como se puede apreciar, todas estas ideas-fuerza buscan fortalecer la alternativa de desarrollo a partir de la formación de un cluster de industrias a la minería presentando las condiciones favorables del país para llevar a cabo dicho cometido. De esta suerte este código viene a reforzar el discurso que señala como mejor o única alternativa factible de desarrollo para Chile el desarrollo desde y para la minería.

d) Fundamentos desfavorables a la intervención pública en el desarrollo

Respecto a este código es preciso señalar que, dada su directa vinculación con el código “Condiciones políticas negativamente valoradas” del cual evidentemente forma parte, éste será considerado como un apéndice del recién mencionado y será trabajado de manera aislada con el único fin de relevar el tratamiento específico que se hace del rol del Estado en el desarrollo productivo. En consecuencia, su tratamiento aparte no implica una independencia respecto al código original y en razón de ello el análisis que se haga de sus hallazgos en las etapas ulteriores tendrá que hacerse en directa relación con el código “Condiciones políticas negativamente valoradas”.

Volviendo a la presentación del código en cuestión, se han identificado en él una seguidilla de ideas-fuerza que juntas constituyen un relato coherente y que por eso han sido incorporadas dentro de un mismo subcódigo intitulado “Fallas del Estado y su afectación al desarrollo productivo”. Tales ideas-fuerza son: *“Estado al igual que el mercado presenta fallas que pueden hacer su intervención indeseable al menos que sea guiada apropiadamente”*, *“Las 4 fallas de Estado que afectan el desempeño del sector público en el apoyo productivo son los riesgos de captura, los problemas de inconsistencia, los problemas de “agencia” y el riesgo de suplantación del mercado”*, *“Problema de inconsistencia refiere al riesgo de que las políticas públicas no tengan persistencia o no guarden coherencia entre ellas en el tiempo”*, *“Fallas de agencia se refiere al riesgo de que no exista claridad de roles en materia de mandante y mandatado en las políticas y programas”*, *“Captura se refiere al riesgo de que beneficiarios de las intervenciones logren un trato privilegiado obteniendo así rentas diferenciales”* y *“Suplantación de mercado se refiere al riesgo de que las intervenciones públicas no apunten a perfeccionar el funcionamiento del mercado, sino que lo sustituyan en su rol de asignador de recursos”*. En este subcódigo se diagnostican cuatro fallas las cuales sirven como motivos para limitar, o al menos someter a estricta supervisión, la intervención estatal en el desarrollo productivo. Al aplicarse al Estado el sustantivo “falla” lo que se hace es poner en una condición horizontal a la entidad pública y al mercado en cuanto ambos son falibles y por ende el primero no estaría necesariamente en una posición de mayor autoridad como para corregir al segundo.

El segundo y último subcódigo de este código es el llamado “Desarrollo requiere de libertad de mercado” y cuya única idea-fuerza es *“Para promover el desarrollo se debe liberar al mercado evitando regulaciones e impuestos innecesarios”*. Mientras el subcódigo anterior ponía el acento en las disfunciones propias del Estado como operador económico, este otro subcódigo viene a complementarlo al enfatizar en la necesidad de desregulación y desgravación que requiere el mercado en cuanto principal motor de desarrollo, ya que aun cuando el Estado logre corregir sus fallas, su intervención en el mercado siempre supondrá un hecho exógeno a la asignación de la “mano invisible” que se presenta como la más eficiente en la mayoría de los casos.

e) Importancia atribuida al rol del Estado en el desarrollo productivo

Al igual que como acontece con el código recién introducido, la “importancia atribuida al rol del Estado en el desarrollo productivo” bien podría ser presentado como un subcódigo del código “Condiciones políticas positivamente valoradas”, mas se ha optado por analizarlo de manera aislada por el mismo motivo por el cual se ha procedido de esa forma con el código recién expuesto. Ahora bien, respecto al contenido del código en cuestión, es posible ordenarlo en base a seis ejes o subcódigos que agrupan las ideas-fuerza. Uno de los más abultados de estos subcódigos por la cantidad de ideas-fuerza que se le asocia es el rubricado como “Importancia de intervención pública para facilitar la inversión” y que se descompone en: *“Políticas y regulaciones han ido creciendo en importancia como factor clave que determina el atractivo minero de un país”, “Aquellos territorios con mala percepción de sus políticas y regulación por parte de los inversionistas pero con un alto potencia geológico tienen mucho margen para atraer más inversiones si cambian sus políticas”, “Inversionistas consideran el atractivo minero de Chile como uno de los mejores del planeta si se deja de lado los factores políticos y regulatorios, por lo que Chile aún tiene margen para aumentar su atractivo si se modifica el marco regulatorio”, “En desarrollo endógeno se debe impulsar intervención pública que favorezca la inversión en acciones conducentes a nuevos descubrimiento y que evite el exceso de imitadores” e “Intervención pública debe facilitar inversiones complementarias de nuevas actividades productivas”*. Uno de los polos de este subcódigo apunta a la necesidad de que se modifique el marco regulatorio de la minería para que su atractivo se equipare al del potencial geológico del subsuelo nacional y con ello se alcance elevar la inversión extranjera en el sector minero. El otro polo dice relación con el rol que debe asumir el Estado como facilitador de inversiones en pos del florecimiento de actividades productivas que hayan sido descubiertas y que ostenten potencial exportador. Dicho rol del Estado puede traducirse entonces en inversiones directas desde las arcas fiscales o en acciones de captación de capital privado que se invierta en las actividades productivas emergentes. Con igual cantidad de ideas-fuerza registradas se encuentra el subcódigo “Importancia del Estado como agente facilitador de información para los productores y asistente en su inserción a los mercados”, con el siguiente desglose: *“Se requiere una intervención pública que permita certificar calidad de consultores ante pymes, de modo que las segundas*

puedan confiar en sus servicios y las primeras logren distinguirse respecto a otras”, “Ante la existencia de mercados incompletos e información imperfecta es deseable la intervención estatal como medio correctivo, sobre todo en los países emergentes donde las fallas son más graves”, “Según la nueva teoría económica el Estado cumple un rol fundamental activando factores endógenos mediante políticas que contribuyan a elevar sus capacidades de generar y usar conocimiento en los procesos productivos”, “Estado tiene un papel relevante en el desarrollo de una institucionalidad que intermedie entre los productores nacionales y las redes de distribución en el exterior, a fin de proveer a los productores de información sobre oportunidades de nuevos negocios y las características de los mercados externos”, “El escalamiento en volumen de producción de las empresas en el mercado requiere de acceso al capital financiero y a recursos humanos, factores que se encuentran inmersos en mercados imperfectos y que por lo tanto se necesita de la acción del Estado para corregir sus fallas”. En esta batería de ideas se logra apreciar el relevamiento de la función consultiva del Estado para con los productores, que sirve como asistencia técnica para que los actores económicos puedan acceder a la información y a los mercados relevantes para sus operaciones. Queda así relevado una función del Estado como asesor de las acciones productivas privadas, en contraste con otras intervenciones más profundas de la economía, tales como inversiones directas en infraestructura, en capacitación o en creación de empresas públicas, subsidios, exenciones tributarias, regulación legislativa, creación de nueva institucionalidad, etc. El tercer subcódigo a presentar se ha denominado “Importancia del Estado como agente creador de relaciones colaborativas” y sus ideas-fuerza son: *“Importancia de la política industrial estriba sobre todo en su capacidad de estructurar una colaboración estratégica entre el sector privado y el gobierno con el objetivo de detectar cuáles son los obstáculos más significativos a los cambios estructurales y qué tipo de intervención tiene la mejor probabilidad de removerlos” e “Intervención pública puede apoyar la interacción entre las firmas que promueve la trasmisión efectiva de conocimiento apoyando el despliegue de estos procesos al actuar disminuyendo los costos de transacción asociados a la emergencia de acciones colaborativas”.* Estas ideas-fuerza hacen eco de la aspiración de mayores niveles de colaboración entre los sectores empresariales, públicos y de la sociedad civil en pos del desarrollo. La colaboración en este caso en específico es sugerida entre

Estado y sector privado para consensuar cambios estructurales, pero también es sugerida para las interacciones entre empresas cuya colaboración debe ser asistida por la acción estatal.

“Importancia del Estado como articulador de actores, política e instituciones para el desarrollo” es la etiqueta que ha recibido el cuarto subcódigo en vistas de que sus ideas-fuerza son: *“El Estado desempeña un rol fundamental en el desarrollo endógeno como líder en el proceso de crecimiento endógeno y como articulador de las estrategias y programas de desarrollo”* y *“Actividad minera requiere que se enfrente los desafíos institucionales, ambientales y de infraestructura necesarios para el desarrollo de los proyectos, así como la relación con las comunidades locales, y en esto el Estado puede ayudar fijando y promoviendo políticas y reglamentos claros, que sean vistos como legítimos por las distintas partes interesadas y que tengan una mirada de largo plazo”*. La función articuladora del Estado debe promover la convergencia de actores y esfuerzos mediante planes e instituciones que favorezcan el encuentro en vez de obstruirlo.

Claramente este subcódigo se relaciona con el anterior ya que se sobreentiende las instancias de convergencia como una condición sine qua non para la colaboración.

En quinto lugar se halla el eje “Importancia de instrumentos de incentivo productivo implementados por el Estado” que reúne las siguientes ideas-fuerza: *“El Estado juega un papel clave creando políticas de incentivos para el desarrollo de capital humano, conocimiento tecnológico y financiamiento, factores claves del crecimiento que pueden sufrir distorsiones que requieren correcciones”* y *“A pesar de poder generar intereses corporativos que lleven a prolongar la política más allá de sus objetivos originales, las políticas de fomento selectivo pueden ser herramientas muy útiles para consolidar nuevas actividades productivas como en el caso del sector forestal y su subsidio”*. Acá se resalta el beneficio de los instrumentos públicos de incentivo y desincentivo en el fomento productivo, tomando por caso ilustrativo el subsidio forestal que según se presenta logró impulsar una industria que sin ayuda estatal quizás no hubiese logrado convertirse en uno de los principales sectores productivos del país.

En último lugar se halla el escuálido subcódigo “Importancia de gestión estatal eficiente de la renta minera”, con una sola idea-fuerza que reza: *“Estado debe velar permanentemente para que la generación de renta a partir de los recursos nacionales sea hecha siempre de*

la manera más eficiente posible, tanto con un adecuado nivel de tributación a la minería privada como con una eficiente operación de su empresa estatal". Luego, a lo que apela esta última idea-fuerza es a una gestión ejemplar de Codelco por parte del Estado para incrementar sus rentas y a la fijación de un "nivel adecuado" de tributación para las mineras privadas, lo que no deja en claro si ello implica un aumento en la tributación para mayor aprovechamiento para políticas sociales de la renta del recurso no renovable, o bien con "nivel adecuado" se refiere a una tributación más baja que incentive la inversión extranjera. Ante la incertidumbre se deberá vincular analíticamente este subcódigo con lo expresado en torno a la tributación minera en el resto de los códigos.

f) Valoración positiva del desarrollo minero para el desarrollo del país

Con el siguiente y último código a presentar se busca identificar las formas específicas en que se aquilata el aporte de la minería al desarrollo nacional. La utilidad analítica prestada por este código estriba entonces en poder reconocer la manera en que se relaciona el desarrollo minero al desarrollo nacional y desde qué argumentos se justifica el fomento del primero para impulsar el segundo. Es por eso que dado su fin analítico, este código se asemeja a los contenidos en la categoría de "condiciones negativa y positivamente valoradas".

Ahora bien, este código ha sido seccionado en tres subcódigos, uno de los cuales ha sido denominado "Minería como pilar del desarrollo" y sus ideas-fuerza son: *"Chile debe aumentar atractivo para la minería mundial porque del desarrollo de ésta depende el futuro del país y el bienestar de sus habitantes"*, *"El cobre ha sido clave para el desarrollo nacional y su potencial contribución futura a éste es todavía mucho mayor y no está siendo aprovechada"*, *"La industria minera en Chile ha sido un pilar del desarrollo del país a lo largo de su historia y un catalizador crucial de su crecimiento económico durante las últimas décadas en que la inversión minera aumentó considerablemente"*, *"Minería es una fuente de inspiración para el país que abre rutas culturales y científicas que están en la frontera del conocimiento mundial"*, *"La minería ha sido un poderoso motor del desarrollo y de atracción de inversiones, siendo un crucial contribuyente al salto en la calidad de vida que ha dado el país en las últimas décadas"*, *"Desarrollo minero en colaboración con Estado y la sociedad actúa como catapulta para que Chile se integre a*

cadena global de valor y a la sociedad del conocimiento, exhibiendo los más altos estándares de respeto a las personas” y “Desarrollo minero puede conllevar el desarrollo de una industria paraminera intensiva en innovación y conocimiento. En estas ideas-fuerza se manifiesta una exaltación de la minería como fuente de crecimiento económico a través de la captación de inversiones extranjeras y de la explotación de vastos yacimientos minerales aun abundantes. Más aún, la minería aparece como el medio que en virtud de su demanda por innovación y conocimiento, su desarrollo podría actuar como catapulta hacia una industria intensiva en conocimiento. Este tipo de argumentos esgrimidos son los que llevan a plantearse una relativa subordinación del desarrollo nacional al desarrollo minero, tal como se expresa en la primera idea-fuerza acá presentada.

Otro subcódigo observado es “Importancia de minería por los ingresos que genera” y sus ideas-fuerza son: *“Minería ha generado en los últimos años ingresos records por exportaciones y aportes al fisco”, “La minería nacional es y seguirá siendo un pilar clave del progreso del país lo que se refleja en los ingresos que ha generado para el Estado” y “La legitimidad social de Codelco se debe a su contribución al país que totaliza unos US\$ 100 mil millones en excedentes”.* Como se logra apreciar con facilidad en las ideas-fuerza, en este eje el hincapié está dado en el poder generador de ingresos de la minería en especial para el fisco. Así es como en estas y otras ideas fuerza contenidas en códigos anteriores se tiende a mostrar a la minería como la principal fuente de ingresos para el fisco obviando el hecho de que la gran mayoría de los recursos mineros están bajo concesión privada y que estas empresas pagan uno de los tributos más bajos que existen entre los distritos mineros. El recién presentado subcódigo se asimila con el que viene a continuación y que se denomina “Valoración positiva de la minería privada para el desarrollo minero”, puesto que su única idea-fuerza apunta igualmente a justificar el porte y la presencia de la minería privada al declarar que: *“La minería privada ha permitido desarrollar vastos recursos mineros que Codelco por sí solo no hubiera podido explotar, creando las condiciones para el desarrollo de una industria paraminera”.* De esta forma la minería privada no solo aparece como fuente esencial de ingresos fiscales, sino que además se plantea que sin ésta no hubiese sido posible para el sector alcanzar el porte necesario como para poder dar el siguiente paso hacia el desarrollo.

5.3) Hallazgos generales

a) Clasificación de códigos en categorías analíticas

A partir de los hallazgos recién expuestos se han elaborado seis nuevas categorías que sintetizan la información más relevante contenida en los códigos a fin de presentar una descripción general de los hallazgos y con ello relevar las relaciones que articulan los datos en un relato unitario sobre el desarrollo productivo y productivo minero. En consecuencia, las categorías han sido elaboradas integrando en cada una de ellas dos o más códigos clasificados según su pertinencia semántica. De esta guisa se han creado cinco categorías que integran las diversas acciones y condiciones positiva y negativamente valoradas en sus respectivo campos, por lo que han sido denominadas con el denotativo de “ámbito” y refieren a las condiciones y acciones valoradas para el ámbito jurídico-legislativo, laboral, político, social y ambiental. En cuanto a las acciones y condiciones alusivas al ámbito económico y al resto de los códigos emergentes, éstos han sido integrados en una categoría denominada “Núcleo del discurso sobre el desarrollo”. La denominación de esta categoría se fundamenta en que los códigos que la conforman constituyen el relato central sobre el desarrollo emanado del corpus y al cual el resto de los ámbitos sirven como complementos que reafirman o agregan información.

Núcleo del discurso sobre el desarrollo (A. Econo. +; Cond. Econo. +; Cond. Econo -; F.I.D; Fund. RVD; Fund. NVD; Fund.-Int.Est.; Imp.Poli-Inst; Des.Min+)

En primer término están las condiciones positivamente valoradas para Chile (sistema tributario, sistema antivolatilidad, F.E.E.S., apertura comercial) que bien se ajustan al esquema de una estrategia de desarrollo neoliberal tipo. En contraposición están las condiciones negativamente valoradas, que son las condiciones estructurales deficitarias típicas de América Latina (baja diversificación productiva, bajos niveles de educación, deficiente infraestructura, visión rentista) que también afectan a Chile, además de las condiciones negativamente valoradas del sector minero entre las que destacan el alza en los costos de producción por insumos críticos (agua y energía), baja productividad laboral, malas proyecciones de rentabilidad para inversionistas en exploración y explotación y caída

en ley mineral. Ante esto se plantea estrategia de formación de clusters minero, que es un ejemplo de la fórmula de fomento de ventajas competitivas a partir de las ventajas comparativas. Se arguye que la formación de cluster abre la posibilidad de que el sector minero nacional internalice los servicios que debe emplear para hacer frente a los desafíos futuros para la extracción, convirtiendo dichos costos ineludibles en fuentes de ingresos para la generación de valor agregado. Además se destaca el bajo requerimiento de capital y alta generación de conocimiento que tiene asociada la industria paraminera, en contraste con la minería tradicional que es intensiva en capital fijo y genera poco conocimiento e innovación. Dicha estrategia requiere de las citadas precondiciones ideales que son: ambiente de negocios, infraestructura básica e inteligencia económica, esta última, que hace relación con la cooperación entre actores. Estas precondiciones no se cumplen a cabalidad por lo que se debe emparejar condiciones estructurales y por esto se requiere de una intervención estatal más decidida, sin embargo aquello no implica en ningún caso alterar los lineamientos del régimen de gestión de la renta y tributación imperante que es afín a los principios neoliberales. Más aún, se recomienda una profundización de estos principios en el sistema de tributación con medidas como la exoneración de impuestos para la exploración, así como también se recomiendan acciones “tecnificadoras” de la gestión de Codelco y Enami que incluyen una despolitización de su dirigencia y privatización parcial de sus activos.

Se defiende asimismo la estrategia de especialización productiva con giro exportador, fórmula que se adecua perfectamente a la estrategia de formación de clusters a partir de recursos naturales (descubrir sectores productivos con ventajas comparativas para potenciar su competitividad internacional y su encadenamiento a otros sectores). Ambas estrategias traen beneficios asociados de creación de ventajas competitivas y transferencia de conocimiento, crecimiento económico, etc. Respecto al perfil del mercado, éste no debe en ningún caso volverse proteccionista ni perder su giro exportador, aunque de todos modos se verifica una tensión entre un polo de corte más neoliberal y otro industrialista sobre la conveniencia y la medida en que se debe regular al Mercado. Según sea la posición al respecto el perfil del Estado puede ir variando desde una función meramente consultiva que limita la intervención estatal a la asistencia técnica a empresas privadas y así evita la subsistencia de empresas ineficientes y rentistas sostenidas gracias a políticas de

industrialización dirigistas (además de las distorsiones generadas por las fallas de Estado); o bien se defiende una intervención más profunda y directa del Estado en la economía para favorecer inversiones directas, generar colaboración o articular políticas, actores e instituciones. Tiende a prevalecer el segundo enfoque sobre el primero, aunque como ya se ha planteado, no porque según este enfoque se aprueben mayores atribuciones del Estado se valida con ello una intervención más profunda en su función productiva (Estado empresario), redistributiva (aumento en las tasas de tributación o modificaciones a los lineamientos del régimen tributario) ni menos planificadora (Estado como ente encargado de señalar el rumbo del desarrollo productivo).

De esta manera la minería se presenta como el sector productivo más indicado para impulsar una nueva vía de desarrollo por sus condiciones (tamaño y demanda de servicios), perpetuándose como el pilar del desarrollo nacional, cuyo aporte hasta el momento ha radicado principalmente en los ingresos fiscales que genera, pero que pronto podría ampliarse a uno mucho mayor.

Ámbito jurídico-legislativo (Cond. Juri-Legi ; A.Juri-Legi +)

En lo legislativo se está ante un marco normativo que muestra claras deficiencias para la operación del sector minero. Algunas de ellas son señaladas como reglamentaciones que fueron muy beneficiosas en el momento que fueron promulgadas, pero que hoy en día generan disfunciones importantes, como en el caso del Código de Minería y su excesiva permisividad para el acaparamiento de derechos de explotación que no llegan a ser llevados a cabo, motivo por el cual se reclama por una restricción del derecho de propiedad asociado a él. Se denuncia también la falta de iniciativa política que ha primado hasta el momento para cambiar el marco legislativo vigente. Frente a este estado de cosas es que se propone una modernización del marco normativo en base a necesidades mineras que propicie la inversión, facilite exploración y explotación, y que establezca un marco idóneo para la colaboración entre actores. En la misma línea se encuentra la moción de integrar en la modernización del marco normativo reglamentaciones más respetuosas con el entorno para disminuir impacto socioambiental provocado por la minería.

Por otra parte, y en las antípodas de esta demanda, se encuentra la moción por mayores niveles de autonomía para la industria, la cual arranca del supuesto que la regulación

normativa obstruye el desenvolvimiento de la industria con normas hechas sin conocimiento de causa y que por eso es preferible la autorregulación ya que, a fin de cuentas, no hay sujeto que conozca mejor cuáles son las conductas apropiadas para el sector que los propios empresarios mineros.

En lo judicial, se reclama con dureza por el fenómeno de la así llamada “judicialización de los proyectos mineros”, que dice relación con una excesiva obstaculización de los proyectos mineros perpetrada por los tribunales de justicia, los cuáles son desacreditados como entidades competentes para dirimir sobre asuntos, que según se expresa, no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios. Se agrega a este reclamo que no solo afecta la incompetencia técnica de los tribunales en el fenómeno de la judicialización, sino que también las influencias políticas e ideológicas que se ejerce sobre sus magistrados.

Ámbito Laboral (Cond.Laborales -; A. Laborales +)

En el ámbito laboral se ha destacado como condiciones negativas principalmente la baja productividad del trabajo en Chile que afecta al desarrollo y al desarrollo minero en particular (puesto que la productividad en este rubro es menor comparativamente). Otros aspectos relacionados con este ámbito y que son resentidos en menor grado son los altos costos de la mano de obra, su deficiente formación sobre todo en cuanto refiere a la escasez de personal con alta especialización y las malas políticas y regulaciones que se han tomado al respecto para elevar la paliar estos problemas.

Frente a esto se propone generar cambios laborales sustantivos pero sin ahondar en las medidas concretas, además de trabajar las relaciones interpersonales entre empleados y empleadores con el fin de robustecer la confianza mutua y con ello favorecer la colaboración.

Ámbito político (Cond. Poli -; Cond. Poli +; A. Poli -; A. Poli +)

En lo político se valora positivamente la estabilidad del régimen democrático en Chile como uno serio y responsable que ha logrado proyectar esa imagen a los inversionistas extranjeros. También se indica como condiciones favorables los avances hechos en materia de política financiera, que según se expresa se ha avanzado en dirección a sofisticar las instituciones financieras desde el reconocimiento de sus limitantes para el desarrollo de un

mercado financiero más robusto. Asimismo se estiman como positivos los avances en la “tecnificación de la gobernabilidad de Codelco” que ha significado una progresiva despolitización de la cuprífera estatal y su asimilación de prácticas administrativas de compañías mineras privadas.

Los aspectos políticos que son negativamente valorados hacen relación, en primer término, con la formulación de políticas inadecuadas para enfrentar conflictos con comunidades, impactos ambientales y uso de agua, así como también las oposiciones políticas a los proyectos y el exceso de fiscalizaciones, todo lo cual estaría desincentivando la inversión minera. En segundo término se hace una crítica a la institucionalidad y a la clase política por poca fuerza y gravitación de las primeras y por la pusilanimidad y corta visión del desarrollo de la minería de la segunda. La captura política de la administración de Codelco constituiría un síntoma de esta situación.

Respecto a las acciones políticas que se aconsejan para fomentar el desarrollo de la industria, se dice por una parte que éstas deben ser guiadas por el principio liberal de la libertad de acción de los privados, evitando una intervención excesivamente reguladora y, peor aún, nacionalizadora del Estado, lo cual constituiría una directriz indeseable. Otra directriz que se plantea como favorable para las acciones políticas es la del fomento a la colaboración entre Estado, empresas e instituciones de la sociedad civil; según la cual se deben tomar medidas como delimitar roles y funciones para Estado, empresas y centros académicos mediante reglamentaciones claras, además de generar nuevas agencias y redes para hacer factible los clusters. Así también se manifiesta que es necesario que toda acción política se adecue al contexto nacional y local y no incurrir en copias calcadas de políticas aplicadas con éxito en contextos disímiles. Finalmente se propone un conjunto de medidas políticas dirigidas al sector minero que tienen como objetivo aliviar los conflictos y problemáticas más inmediatos que afectan al sector minero, así como también sirven para sentar las bases para un nuevo modelo de desarrollo para la minería.

Estas acciones son: Realizar una tecnificación de sistema de decisiones y financiamiento de Codelco, crear una institucionalidad ambiental proactiva y con hoja de ruta, crear nuevas agencias como instancia diálogo intercultural, consejo público-privado de minería, agencia coordinación acción pública y lograr que esta institucionalidad esté en colaboración con privados y funcione como modelo a regir para otros sectores productivos.

Ámbito social (Cond. soc.-; A. soc.+)

Como condiciones sociales negativamente valoradas se indican principalmente cinco factores: el sistema de innovación, el deficiente nivel de formación de recursos humanos, la carente colaboración entre actores ligados al desarrollo productivo y minero, la falta de liderazgo por parte de las clases dirigentes empresariales y políticas para conducir un proceso transformador y la sensación de desconfianza generalizada que provoca ilegitimidad social de la actividad minera. Estos factores se expresan de la siguiente forma: Las falencias en formación de recursos humanos e innovación se relacionan directamente con los centros académicos y en especial con las universidades, que son impugnadas por funcionar de manera fragmentada, sin hacer concomitar con otros centros académicos y en vinculación directa con el sector minero los esfuerzos en investigación, en formación de recursos humanos y en desarrollo de tecnologías. Esta fragmentación entre universidades obedece a una ausencia de colaboración que se eleva a un nivel más general de la sociedad, afectando tanto al mundo empresarial, como el político y al de la sociedad civil. A esto se le agrega la falta de liderazgo de los grupos dirigentes para emprender procesos transformadores, todo lo cual redundará en un incremento de la desconfianza hacia el sector minero por la ciudadanía cada vez más empoderada, lo que lleva a procesos de judicialización contra los proyectos mineros, lo que a su vez agrava la oposición y desconfianza entre grupos dirigentes y ciudadanía, todo en un círculo vicioso que redundará en un progresivo menoscabo de la legitimidad social de la minería.

Ante este desfavorable escenario social para el quehacer minero se proponen acciones empeñadas a atacar los problemas de manera frontal. En primer término se plantea que es fundamental fomentar la asociatividad y colaboración entre los actores ligados a la minería y para esto se plantea la creación de una visión común que los alinee a todos bajo un mismo compromiso, contribuyendo además a la generación de confianza al interior del sector. Asimismo se sostiene la necesidad de crear lazos de confianza hacia la ciudadanía, con el doble objetivo de mitigar la oposición política a los proyectos mineros y evitar judicialización. Siguiendo este fin es que se propone la instauración de una serie de instancias y agencias capaces de detectar y dar solución a los conflictos de forma anticipada.

Ahora bien, en la línea de la formación de recursos humanos y del fomento a la innovación se presentan una serie de medidas tales como: Capacitar y educar personal, mejorando e incrementando la formación profesional y técnica en todos los niveles de pre y postgrado; atraer talentos extranjeros y establecer relaciones con centros mineros extranjeros; fomentar el campo de Innovación y Desarrollo en el país y que éste esté en directa vinculación con el desarrollo y aplicación de tecnología para la minería. Todas estas medidas requieren como condición previa de relaciones de cooperación entre empresas comprometidas a financiarlas y a aplicar innovaciones desarrolladas en el país, y todas ellas además contribuyen a la superación del paradigma rentista que obstaculiza la generación de ventajas competitivas.

Ámbito ambiental (Cond. Amb. -; A. Amb. +)

En lo que respecta a las condiciones ambientales, se observa un reconocimiento de que la industria minera y el desarrollo productivo en general impactan negativamente contaminando atmósfera, suelos, agua y biodiversidad. No obstante, dicho reconocimiento debe ser acotado a un reconocimiento selectivo puesto que a pesar de hacerse esta declaración general sobre el impacto de la industria en el medio, las referencias a las condiciones ambientales negativamente ponderadas hacen hincapié en la escasez de insumos críticos (agua y energía) para la minería, sin siquiera mencionar algunas otras problemáticas ambientales asociadas como la falta de control y gestión de los pasivos ambientales, el envenenamiento de aguas por derramamiento de tranques de relave o por contacto con desechos sólidos, el desecamiento de cultivos en los territorios en los que se instala la minería por extracción de aguas de napas subterráneas, etc.

Ahora bien, en lo que respecta las acciones ambientales que se recomiendan para el sector, estas pueden encuadrarse en un paquete de medidas a asumir por las empresas (Transparentar compromisos ambientales, asumir compromisos voluntarios, someterse a certificaciones, instalar generación de energías renovables) o bien pueden ser pensadas para la acción estatal, al que se le recomienda que modifique institucionalidad y normas ambientales en base a mejores prácticas del sector minero y con cofinanciación de éste. Especialmente relevante para el sector son las acciones destinadas a mejorar la eficiencia del agua y de la energía, ambas medidas que no solo acarrearán beneficios ambientales, sino

también una importante reducción de costos. En general todas las iniciativas se las presenta como subordinadas a un objetivo ligado con los intereses del sector, sean directos como la disminución de costos de operación al implementar sistemas de eficiencia energética y energías renovables, o bien sean indirectos, como el aumento de la legitimidad social y la mejora de imagen que supone, por ejemplo, someterse a certificaciones ambientales.

b) Interacción de categorías en Matriz de Convergencias

Introducidos el núcleo del discurso sobre el desarrollo y los distintos ámbitos que lo orbitan, queda pendiente aún presentar las formas de interacción que existe entre las categorías. Para llevar a cabo esta tarea se exhibirá a continuación una matriz de convergencias entre categorías que muestra los espacios comunes en los que un ámbito se relaciona con otro.

Categoría (dirección: de vertical a horizontal)	Núcleo del Discurso sobre el Desarrollo	Ámbito Jurídico-Legislativo	Ámbito Laboral	Ámbito Político	Ámbito Social	Ámbito Ambiental
Núcleo del Discurso sobre el Desarrollo	X	No se observa relación	Baja productividad laboral como condición negativa que afecta competitividad	Se debe despolitizar la gestión de Codelco	Se requiere fomentar colaboración para impulsar desarrollo de clusters	Escasez de insumos críticos aumentan costos de producción en minería
Ámbito Jurídico-Legislativo	Se debe favorecer una estrategia de autonomía regulativa (sintonía con rol de Estado neoliberal)	X	No se observa relación	a) Falta iniciativa política para modificar Marco Normativo para la minería b) Existe influencia política en las resoluciones de los tribunales	Se propone cambios en Marco Normativo para propiciar colaboración entre actores	Se deben crear normas para regular mejor impacto ambiental de la producción minera
Ámbito Laboral	Baja productividad afecta desarrollo	No se observa relación	X	Existen malas políticas laborales que afectan el desarrollo del sector minero	a) Existe una deficiente formación de Recursos Humanos b) Es necesario fomentar colaboración entre empleados y empleadores	No se observa relación
Ámbito Político	a) Se valora avance en despolitización de Codelco b) Se critica captura política de Codelco c) Se valora avances hechos en política financiera	Debe regir el principio de libertad de acción para los privados (sintonía con principio de autonomía regulativa)	No se observa relación	X	a) Clase política caracterizada por corta visión y falta de liderazgo b) Se debe adecuar las políticas a los contextos sociales c) Existen políticas inadecuadas frente a la conflictividad social d) Se deben crear agencias intermediadoras para el dialogo social	a) Existen políticas inadecuadas para enfrentar problemas ambientales b) Se debe crear institucionalidad ambiental proactiva y con hoja de ruta

					e) Se deben impulsar políticas para potenciar la colaboración	
Ámbito Social	a) Falta liderazgo empresarial para conducir procesos transformadores b) Existe escasa colaboración entre empresarios y de empresas con Estado	a) Existe desconfianza social que deriva en mayor judicialización b) Se debe crear confianza para evitar judicialización de proyectos	No se observa relación	a) Falta colaboración entre sector político con el resto de los actores b) Falta liderazgo político para conducir procesos transformadores	X	No se observa relación
Ámbito Ambiental	a) Empresas deben comprometer y transparentar acciones ambientales b) Se debe reducir costos de operación mediante uso eficiente de insumos críticos (medidas de gestión económica)	Se deben crear normas e instituciones ambientales en base a mejores prácticas del sector minero y con cofinanciamiento de éste	No se observa relación	No se observa relación	No se observa relación	X

Estos espacios comunes podrán ser interpretados de distintas maneras, dependiendo de la direccionalidad y carácter específico que tenga la relación.

Ante un caso de interacción unidireccional (vale decir, que existe alusión de un ámbito hacia el otro pero no viceversa), existen dos posibles maneras de interpretarlo: Una forma de interpretar la relación unidireccional es como una falla en el proceso de codificación, a saber: No haber registrado en una de las categorías el punto de convergencia que compone tanto a una como a otra dimensión. Dicho es el caso de por ejemplo la interacción unidireccional entre las categorías **Ámbito Ambiental** y **Ámbito Político**. En este se observa una relación desde A. Político a A. Ambiental pero no viceversa, en circunstancias que el contenido común corresponde a las mociones “*Existen políticas inadecuadas para enfrentar problemas ambientales*” y “*Se debe crear institucionalidad ambiental proactiva y con hoja de ruta*”, ambas proposiciones que ostentan un contenido tan ambiental como político, por lo que debiesen haber sido registradas en las dos categorías (o a un nivel más concreto, en los códigos que conforman los ámbitos). Empero, no todo caso de relación unidireccional entre categorías puede ser reducido a una falla en el proceso de codificación y con ello automáticamente homologado a un caso de relación de interacción mutua mal clasificado; bien existen casos en los que una categoría sintoniza desde su propio ámbito con algún eje o aspecto de otra pero sin con ello implicar una imbricación mutua indisoluble.

Ilustrativo de la nombrada situación es el caso de relación unidireccional en el que A. Juri. y NdD convergen en la moción “*Se debe favorecer una estrategia de autonomía regulativa (sintonía con rol de Estado neoliberal)*” y NdD y A. Juri.-Legi. no registra interacción. En este caso bien se puede observar cómo una medida planteada desde el ámbito jurídico-legislativo (*favorecer una estrategia de autonomía regulativa*) sintoniza con ciertos lineamientos de la otra (con rol de Estado neoliberal) pero sin por esto ser clasificable por aquella, pues a pesar de que el principio de autonomía regulativa es funcional al modelo neoliberal y su respectivo perfil de Estado, no por ello deja de ser un principio eminentemente normativo y en cuanto a tal no es clasificable por la categoría “Núcleo del Discurso” que versa sobre códigos relativos a lo político y económico. Asimismo no toda relación de interacción mutua indica la presencia de mociones bidimensionales (clasificables tanto por uno como por otro ámbito); bien puede acontecer que cada categoría por separado presente mociones unidireccionales de modo que las categorías interactúen de una hacia la otra y viceversa, pero mediante dos mociones diferentes y no por una de carácter bidimensional.

Hechas estas aclaraciones, cabe solamente añadir que a modo de corrección de fallas se considerará a toda relación unidireccional que haya sido mal clasificada como relación de interacción mutua, manteniendo únicamente como relaciones unidireccionales aquellas que correspondan al segundo tipo de interacción, al de sintonía de una categoría con otra pero sin mutua implicación.

A continuación se presentaran algunas observaciones sobre los puntos de convergencia o interacción entre categorías:

- a) Sobre la interacción bidireccional entre NdD con A. Lab. y A. Lab. con NdD, se puede sintetizar el contenido de ambas mociones en “*Baja productividad laboral afecta competitividad y desarrollo*”, quedando así enunciada la baja productividad laboral como un aspecto que trasciende la esfera de las problemáticas exclusivamente laborales y así se instala como una disfunción que no sólo afecta el mundo del trabajo, sino que amenaza el proyecto de desarrollo minero en su conjunto.
- b) El espacio de convergencia entre Núcleo del Desarrollo y Ámbito Político presenta dos mociones, una de ellas bidireccional y la otra unidireccional. La interacción

mutua y bidireccional que plantea la moción sintetizada de *“Aunque se valora avances en despolitización de Codelco, también se critica su captura política”* pone de relieve la importancia de una conducción “desideologizada” de Codelco para el desarrollo del país. La moción *“Se valoran avances en políticas financieras en Chile”* sintoniza desde A. poli. a NdD dado que es un aspecto de las acciones políticas valoradas que se condice con las condiciones valoradas positivamente de estabilidad económica del país.

- c) La interacción entre los ámbitos NdD y A. Soc. se expresa en la proposición sintetizada de *“Se requiere de colaboración entre actores relevantes para formación de clusters, pero ésta última escasea en sus relaciones”* que implica una interacción mutua, pues se es un aspecto relevante y clasificable por ambas categorías. En cambio la moción *“El sector empresarial le falta liderazgo para conducir procesos transformadores”* relaciona a las dos categorías de forma unidireccional, puesto que la falta de liderazgo es un atributo social del que carece el sector empresarial y que afecta su capacidad para conducir el desarrollo, pero no es un aspecto mencionado en el discurso nuclear del desarrollo.
- d) El espacio de convergencia entre NdD con A. Amb y A. Amb con NdD muestra una interacción mutua encarnada en la moción *“Escasez de insumos críticos afecta costos de producción de la minería, por lo que se debe hacer un uso eficiente de ellos”*, aspecto destacado tanto como un reto para la sustentabilidad del sector como para su supervivencia económica. Por otra parte, la moción *“Empresas deben comprometer y transparentar acciones ambientales”* se puede interpretar como una acción eminentemente ambiental que sintoniza con NdD en cuanto dicha directriz facilita la gestión eficientes de insumos críticos
- e) Entre A. Poli. y A. Juri. Se observan tres interacciones unidireccionales que ponen en relación a ambos ámbitos. La primera moción *“Debe regir el principio de libertad de acción para los privados”* evidencia una sintonía entre el ámbito político con el jurídico, ya que se prescribe un lineamiento político con implicancias legislativas claras. El caso invertido lo constituye la moción *“Falta iniciativa política para modificar marco normativo para la minería”*, ya que acá se advierte como un factor político interfiere en un proceso normativo. En la misma situación

se encuentra la moción *"Existe influencia política en las resoluciones de los tribunales"*, solo que en este caso hace referencia a la interferencia política en un proceso judicial.

- f) Las categorías rotuladas como A.Soc. y A.Juri muestran tres formas de interacción, una que va de A.Juri a A.Soc. y otras dos que van en la dirección opuesta. *"Se propone cambios en marco normativo para propiciar colaboración entre actores"* es la primera moción descrita que habla sobre una acción legislativa para fomentar un atributo social. Las otras dos por su parte son: *"Existe desconfianza social que deriva en mayor judicialización"* y *"Se debe crear confianza para evitar judicialización de proyectos"*, ambos aspectos sociales que intervienen en el proceso judicial.
- g) Entre los ámbitos A. Juri. y A.Amb. se establece una interacción mutua a partir de la siguiente moción sintetizada: *"Se deben crear normas e instituciones ambientales en base a mejores prácticas del sector minero y con cofinanciamiento de éste"*
- h) Entre los ámbitos A. Soc. y A. Poli. se establece una interacción mutua basada en cuatro mociones que van de A. Poli. a A. Soc. y una que va en la dirección opuesta. Las cuatro mencionadas son: *"Se debe adecuar las políticas a los contextos sociales"*, *"Existen políticas inadecuadas frente a la conflictividad social"*, *"Se deben crear agencias intermediadoras para el dialogo social"* y *"Se deben impulsar políticas para potenciar la colaboración"*. La última, que sintoniza desde A. Soc. con A. Poli. es: *"Falta colaboración entre sector político con el resto de los actores"*.
- i) Los últimos cuatro puntos de convergencia han sido clasificados en un comienzo como unidireccionales. Tres de ellos deben ser corregidos dado el contenido bidimensional de sus mociones (tales son las interacciones entre A. Lab con A. Poli, A. Lab con A. Soc. y de A. Poli con A. Amb), mientras que solo el mencionado caso de A. Juri con NdD queda bien clasificado como interacción unidireccional.

Ahora bien, a la luz de lo expresado en las categorías y en la matriz de convergencia, y a modo de síntesis de los hallazgos generales, se pasará a exponer un sucinto listado de afirmaciones generales que condensan los puntos más importantes a tener en cuenta para la fase de conclusiones finales.

- i) En cuanto al contexto comunicativo, cabe señalar que la recopilación de textos se vio afectada por una marcada escasez de publicaciones referidas al desarrollo productivo emitidas por *Think Tanks*, lo que es indicativo de un relativo desinterés en abrir el debate sobre el futuro productivo de Chile. En el mismo proceso fue posible constatar que dentro del universo de publicaciones sobre el desarrollo se tiende a privilegiar el tratamiento del caso minero por sobre otros sectores productivos en operación o por sobre otros potenciales sectores a desarrollar, lo que sugiere a su vez la asociación entre desarrollo y minería como dos conceptos íntimamente relacionados, casi indisolubles. Y aunque la metodología aplicada en esta investigación se caracteriza por su carácter cualitativo y por ende el dato cuantitativo no suele ser pertinente en este tipo de análisis, si cabe señalar de todos modos que la gran mayoría de las publicaciones tienden a tratar el tema del desarrollo desde una perspectiva estrictamente económica, soslayando o abordando de manera tangencial otras dimensiones relativas a él. Esta situación se ve reflejada en la frecuencia altamente mayor de segmentos registrados para los códigos económicos versus el resto de los códigos. En esta misma línea es importante destacar que el ámbito ambiental es uno de los que menos frecuencias de segmentos registran a pesar de las implicaciones directas del sector en un alto porcentaje de los conflictos socioambientales identificados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- ii) A pesar de verificarse la existencia de un polo neoliberal y otro de corte desarrollista que tensionan el discurso de forma transversal a gran parte de las categorías, tiende a predominar el enfoque desarrollista a partir de ventajas comparativas que, no obstante, no contradice a la doctrina neoliberal en sus principios esenciales. Tampoco supone una superación de la matriz productiva extractiva, más bien lo que indica es una vía de desarrollo para y desde el principal

sector extractivo del país y que requiere su fomento activo. La divergencia entre ambos polos se manifiesta tanto en la varianza de roles recomendados para el Estado, como en las indicaciones para el marco normativo y las acciones políticas concretas.

- iii) Se observa la intención amplificar la influencia del sector minero en el desarrollo nacional situando a este sector productivo como centro gravitacional del modelo de desarrollo. Tal intencionalidad no solo se ve reflejada en el anhelo de constituirse como el gran polo de desarrollo nacional mediante la formación de una industria paraminera, también se ve reflejada en la intención de que el Estado modifique la normativa en base a mejores prácticas mineras existentes y que tome el modelo minero como ejemplo para regular otros sectores productivos; en el afán de “tecnificar” Codelco y Enami (incluyendo una privatización parcial); en el deseo de profundizar régimen de tributación y gestión de la renta; en el reclamo por una conducción política más comprometida con el desarrollo minero; en la exigencia por un desempeño más funcional de las universidades para con la industria minera (en innovación y formación) y en el anhelo de mayor colaboración con sector público a través de instituciones y agencias creadas para dar solución a los problemas de la minería (agencias de innovación, instancias de diálogo con comunidades, etc.) y con algunas de ellas cofinanciadas por el sector.
- iv) Aunque se observa en el discurso (en su polo más desarrollista claro está) una mayor apertura a enfrentar las problemáticas socioambientales directamente ligadas a la minería, sugiriéndose la creación de nuevas instancias mediadoras y de resolución de conflicto para las comunidades afectadas, la generación de polos de desarrollo locales para los territorios mineros en base a tributos captados para la zona, así como también un mayor compromiso del sector con su gestión ambiental y la petición de éste por mejores normas e instituciones que regulen el tema; tal conjunto de propuestas progresistas indicativas en apariencia de un giro en la disposición de la minería a relacionarse con su entorno social y ambiental se contradice frontalmente con otro conjunto de elementos discursivos sostenidos con tanto ahínco como el anterior. Dichos elementos corresponden a: La execración al fenómeno de la “judicialización” y la descalificación de los tribunales de justicia

como entes legítimos para dirimir sobre asuntos que influyen a la minería, la insistencia en proseguir con la agenda de proyectos mineros y aumentar el atractivo minero del país y el reconocimiento selectivo de problemáticas ambientales ligadas a la minería a principalmente la escasez de agua y energía. Estos tres aspectos contradicen o por lo menos relativizan el giro en la forma de relación de la minería con su entorno. Esto, ya que el primer aspecto pone en evidencia que mientras se clama por más diálogo y confianza con las comunidades y con la ciudadanía en general, se deslegitima al mismo tiempo la instancia principal con la que cuentan las comunidades afectadas y la ciudadanía (tribunales de justicia) y con ello se deslegitima las acciones que éstas puedan efectuar para defender sus intereses. El segundo aspecto naturaliza la urgencia de concretar la cartera de proyectos mineros futuros sin señalarse en ningún caso que aquel proceso deba llevarse a cabo con coparticipación de las comunidades afectadas y bajo mecanismos de la más rigurosa consulta ciudadana (realidad muy distante del actual mecanismo estipulado por el Servicio de Evaluación Ambiental), ni menos mencionar los conflictos que aquella agenda tiene aparejada ni como podría darse solución a aquellos (como la polémica por la inminente destrucción de glaciares por la puesta en marcha de los proyectos mineros andinos). Finalmente tampoco existe un reconocimiento cabal del impacto total perpetrado por la minería en el ambiente, lo que estrecha el margen de propuestas del sector para mitigación de sus efectos ambientales y con esto se socavan las posibilidades de diálogo con las comunidades y ciudadanía que no reciben respuesta sobre aquellas otras problemáticas no mencionadas, a la vez que se disminuye el potencial preventivo y mitigador de la propuesta minera cada vez que ésta se limita a garantizar una provisión fiable del recurso hídrico y de energía para el sector.

- v) La existencia de interacciones demuestran que los límites entre ámbitos tienden a borronearse cuando un fenómeno relevado en el discurso implica más de una dimensión. Se deduce a partir de aquello que las propuestas para el desarrollo requieren de medidas que aborden las distintas dimensiones y que estén articuladas entre sí para atacar problemática reconocidas como multidimensionales en esencia. Los espacios de convergencia entre categorías permiten visibilizar algunos de estos

aspectos multidimensionales que requieren acciones articuladas, o que al menos presuponen una mínima comprensión de los aspectos más propios del otro ámbito con el que se interactúa. Así, las interacciones entre ámbitos expresan la demanda por colaboración entre actores y coherencia entre acciones a nivel concreto, al mismo tiempo que permiten visibilizar la forma en que el discurso del desarrollo productivo se hilvana en sus distintos niveles

6) Conclusiones

Presentados los hallazgos parciales y generales queda meramente contrastar los resultados con la hipótesis de investigación, para lo cual todavía es preciso remontarse a los conceptos de extractivismo depredador, sensato e indispensable de Gudynas con el fin de calificar el modelo de desarrollo manifiesto en los discursos en cuanto a su capacidad de prevenir y controlar las consecuencias futuras de la acción humana.

Ateniéndose a las características de la categoría de extractivismo sensato, bien se puede distinguir en los discurso de los *Think Tanks* ciertos elementos que parecieran adecuarse a aquella. Uno de estos elementos es la propuesta por la creación de una nueva industria paraminera que provea valor agregado a la economía creando un mayor encadenamiento y superando la economía de enclave minero. Otro elemento que va en la línea de una transición a superar la fase depredadora es la demanda por un apropiado sistema de innovación, así como también por la creación de una institucionalidad y normativa social y ambiental más eficaz que operen en el marco de un ambiente de colaboración entre empresas, Estado y sociedad civil, dando sustento a un paradigma menos rentista de producción. A pesar de estos elementos que parecieran hacer tomar distancia a los *Think Tanks* en su postura respecto a las características típicas de un extractivismo depredador, existen sin embargo muchos otros elementos presentes en el modelo de desarrollo aquí

inferido que escapan al lineamiento progresista y que se mantienen y hasta profundizan el modo de producción imperante con sus altos costos sociales y ambientales.

En primer lugar, y como elemento contextual, está el hecho antes referido sobre la exigua producción realizada por los centros de pensamiento político que traten directamente el tema del desarrollo productivo y la inclinación en gran parte del material existente a asimilar el desarrollo productivo nacional al desarrollo minero. Este aspecto denota en primer término un insuficiente interés por el tema, lo que refleja a su vez escasa voluntad política de abrir el debate para modificar el statu quo en lo que a desarrollo productivo se refiere. En segundo término denota una relativa subordinación del desarrollo productivo nacional al desarrollo minero, lo que- sin subestimar el peso de facto que tiene dicha industria en la matriz productiva y el inexorable tratamiento que merece por ello- constriñe el debate sobre potenciales vías de desarrollo para Chile a la discusión de un modelo que emerja desde y en función de la minería.

Otras posibles alternativas quedan entonces truncadas y excluidas del debate, como lo sería una alternativa de desarrollo productivo que en vez de gravitar en torno a la minería como en el caso de la industria paraminera lo haga en torno a, por ejemplo, el reciclaje industrial de desechos urbanos y agrícolas, o al desarrollo de tecnologías ecológicas para sectores como la agricultura, ganadería, industria forestal y pesquera, o bien se plantee una combinación de estas iniciativas y otras más alimentadas por una floreciente industria de generación de energías renovables no convencionales. Cualquiera de estas propuestas o alguna semejante para establecer un nuevo modelo de desarrollo que busque aminorar los riesgos sociales y ambientales queda excluida de los discursos de los centros de pensamiento político.

Ahora bien, con respecto a los elementos propios del contenido, también se han identificado elementos que alejan el relato analizado sobre el desarrollo de la perspectiva de un extractivismo sensato. El primero de éstos es la pretendida ampliación de la influencia de la minería en el desarrollo productivo nacional que, como se ha visto, implica un acomodo de la planificación del desarrollo a las necesidades mineras y no un acomodo de la minería a las necesidades del desarrollo para el país. Este elemento refuerza la relación clientelar del Estado para con el sector minero al facilitarle recursos, instituciones y

prebendas, profundizando así la antes identificada subordinación del desarrollo productivo nacional al desarrollo minero.

Como tercer elemento presente en el discurso, y en relación con lo recién expuesto, está el limitado rol que se perfila para el Estado, que como se ha dicho aún en las propuestas más desarrollistas no llega nunca a aconsejar un fortalecimiento en sus funciones redistributivas, productivas o planificadoras. Todo aquello mantiene incólume los mecanismos neoliberales que restringen la intervención estatal en la economía y con ello su capacidad de hacer cambios radicales en el modo de producción.

Como cuarto elemento está la presencia que si no bien mayoritaria, sí por lo menos importante de un polo neoliberal a ultranza que reniega de cualquier tipo de intervención del Estado en el desarrollo, otorgando plenas facultades al Mercado para tomar las decisiones pertinentes al desarrollo productivo e incluso anteponiendo el principio de autonomía regulativa antes que la imposición de normas y controles externos a las operaciones de los sectores productivos.

Y como quinto y último elemento debe apuntarse el así denominado reconocimiento selectivo de las problemáticas ambientales, la insistencia en la realización de la cartera de proyectos mineros en su totalidad y la deslegitimación de los tribunales de justicia; todos fenómenos los que como se ha dicho reducen la disposición a hacerse cargo de los conflictos asociados a la operación minera, y en consecuencia, a disminuir su impacto social y ambiental.

Habiendo balanceado estos elementos es posible clasificar ahora al modelo de desarrollo que subyace a las acciones y condiciones valoradas por los *Think Tanks* en cuanto al tipo de régimen extractivista al que mejor se adecua. Respecto a aquello, y a la luz de los elementos discursivos presentados, es que se concluye que dicho modelo de desarrollo subyacente a los discursos más cabría en la categoría de extractivismo depredador que de extractivismo sensato. Esto, ya que a pesar de su énfasis en la generación de un sistema de innovación y colaboración para crear ventajas competitivas y del llamado a mayores regulaciones, el modelo de desarrollo analizado adolece de los cinco elementos repasados los cuáles comprometen seriamente la transición hacia un modo de producción menos riesgoso. Las propuestas realizadas no bastan para amortiguar el impacto estructural del modo de producción extractivo y en específico del modo de producción minero cada vez

que no incluyen estrategias sustantivas de control y reducción del impacto socioambiental asociado, de limitación de futuros proyectos extractivos y, por sobre todo, de generación de nuevas capacidades productivas que puedan emerger, desarrollarse y consolidarse sin depender del desarrollo productivo de la minería.

Por todo esto es que el modelo de desarrollo analizado mejor puede ser calificado como una propuesta de modo de producción de tipo extractivista depredador pero con ciertos tintes desarrollistas que- en analogía con lo que ocurre en la diferencia establecida por Gudynas entre extractivismo clásico y neoextractivismo- lo camuflan y hacen aparecer como un modelo sumamente progresista que busca cimentarse en la colaboración y en la generación de nuevas capacidades productivas que superen el rentismo productivo del país, mas en los hechos no aporta salidas a los conflictos principales derivados del extractivismo minero.

En conclusión, y a la luz de todo lo anterior, es que se corrobora la hipótesis de investigación que dice *“las propuestas de acciones de intervención al modo de producción no se orientan hacia una mayor prevención y control de las consecuencias del modo de producción, sino más bien a la inversa, lo que se busca es impulsar el régimen primario exportador a costa de someter a la población a contextos de creciente riesgos”*, puesto que prevalecen los elementos que hacen inferir una persistencia y multiplicación de los riesgos de aplicarse el modelo de desarrollo subyacente a los discursos de los *Think Tanks* en el modo de producción chileno.

El proceso de modernidad reflexiva que ha calado hondo en la sociedad chilena aboliendo la legitimidad de muchas de las formas tradicionales de la modernidad (como los partidos políticos, la iglesia, las instituciones estatales, el empresariado, entre otros) demuestra no obstante que no ha alcanzado la siguiente etapa de maduración, que es la de una cristalización a nivel institucional de los valores y objetivos propugnados desde la subpolítica bajo la forma de un nuevo pacto social vinculante y con asidero en partidos políticos instituidos. Se podría conjeturar entonces que la acumulación de males y bienes en grupos altamente diferenciados por mecanismos de segregación y la subsecuente conflictividad social expresada a nivel de subpolítica (movimientos sociales) no ha podido redundar en una penetración de estas demandas ciudadanas en el sistema político y económico que limite los riesgos provocados por la sociedad y su manera de producir y consumir. Los *Think Tanks* como actores políticos de incidencia hacen eco de este

hermetismo del sistema político frente a los cuestionamientos al modelo de desarrollo, reproduciendo el discurso que clama por una profundización del modelo imperante sin siquiera mediar una estrategia de superación del extractivismo al largo plazo. Este hecho lleva a deducir que aún se encuentra plenamente vigente en Chile la fase de dependencia deseada planteada por Celso Furtado y que por lo visto, desde los centros de pensamiento, no hay ninguna intencionalidad de liberar al país de su poca regulada vocación productiva primario exportadora, y por lo tanto, extractivista depredadora. Con todo, los elementos desarrollistas y progresistas identificados en los discursos abren espacio para inferir que al menos la problemática económica, social y ambiental asociadas al extractivismo han influido en los centros de pensamiento llevándolos a poner en entredicho la versión más descarnada de la producción extractiva. Aquella brecha abierta puede servir para extender amplios espacios de disputa a la ciudadanía organizada si es que ésta logra tomar mayor conciencia e instalar como primera prioridad ya no solo las demandas redistributivas tales como salud, educación y jubilación, sino que también demandas dirigidas al ámbito productivo donde se juega la lucha por un desarrollo más próspero y sostenible.

7) Bibliografía

- Acsegrad, H. (2006). Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En H. Alimonda, *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana* (págs. 231-248). Buenos Aires: CLACSO.
- Beck, U. (2006). *“La Sociedad del riesgo global”*. Siglo XXI editores, 2006. Siglo XXI.
- Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable. *revista de la escuela de psicología PUCV*, 53-82.
- Canales, M. (2006). Presentación. En M. Canales, *Metodologías de investigación social*. Santiago: LOM.
- COCHILCO. (2013). *Competitividad de la Minería Chilena*.
- COCHILCO. (2014). *Proyección de consumo de agua en la minería del cobre 2014-2025*.
- de Vengoechea, A. (2012). *LAS CUMBRES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung.
- DGA. (2016). *www.dga.cl*. Recuperado el 18 de Abril de 2016, de *www.dga.cl*:
<http://www.dga.cl/ADMINISTRACIONRECURSOSHIDRICOS/DECRETOSZONASESCASEZ/Paginas/default.aspx>
- Faletto, E., & Cardoso, F. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Furtado, C. (1977). *Teoría y Política del desarrollo económico*. siglo veintiuno editores.
- Galafassi, G., & Composto, C. (2013). Acumulación por despojo y nuevos cercamientos: el caso de la minería a gran escala en la Patagonia argentina. *Cuadernos CENDES*.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.
- Giddens, A., Bauman, Z., Luhmann, N., & Beck, U. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Gudynas, E. (2012). Desarrollo, extractivismo y postextractivismo. *Seminario Andino: Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*.

- Gudynas, E. (s.f.). *Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano*. Recuperado el 20 de noviembre de 2012, de www.nuso.org
- Gudynas, E., & Evia, G. (1991). *La Praxis por la Vida- Introducción a las metodologías de la Ecología Social*. Montevideo: CIPFE-CLAES-NORDAN.
- Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión. *Social register CLACSO*, 99-129.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2012). *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*.
- Lander, E. (2011). *La economía verde: El lobo se viste con piel de cordero*. TNI.
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina: Un campo en construcción. *Sociedade e Estado*, 17-40.
- Leff, E. (2008). Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un mundo sustentable. *Polis*, 81-90.
- Luxemburgo, R. (2007). *La acumulación del capital*. Terramar.
- Mejía-Ortega, L., & Franco-Giraldo, Á. (2007). Protección social y modelos de desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública*, 471-483.
- Meller, P. (2000). *El cobre chileno y la política minera*.
- Mujica, N., & Rincón, S. (2006). Concepciones del desarrollo en el Siglo XX: Estado y política social. *Revista de Ciencias Sociales*.
- Navarro, P., & Díaz, C. (1996). Análisis de Contenido. En J. M. Delgado, & J. Gutiérrez, *Métodos y técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis.
- OLCA. (s.f.). *Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina*. Recuperado el 15 de Abril de 2016, de Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina: http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/
- ONU. (1987). *Our Common Future. Reporte de la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo*.
- Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística* 3, 1-42.

- Quijano, A. (2007). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. CLACSO.
- RECYTRANS. (4 de febrero de 2014). Recuperado el 7 de noviembre de 2014, de <http://www.recytrans.com/blog/los-peores-desastres-ambientales-de-la-historia/>
- Robertson, R. (2000). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. *Zona Abierta*.
- Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista eure*, 5-27.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena-y la prosperidad de las élites-*. Santiago: Catalonia.
- Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? Quito.

1