

Colección Grupos de Trabajo

# APROXIMACIONES CRÍTICAS A LA RELACIÓN ESTADO Y TERRITORIO EN CONTEXTOS DE GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

**María Fernanda Sañudo y Jorge Leal**

[Editores]

Jorge Leal | Alejandra Andrioli | Marco Alberto Velásquez  
Laura Camila Nossa | Mariana Schweitzer | Marisa Scardino  
Santiago Pablo Petrocelli | María Fernanda Sañudo  
Danna Aguilar Gómez | Ana Esther Ceceña

[Autores]







**APROXIMACIONES CRÍTICAS  
A LA RELACIÓN ESTADO Y  
TERRITORIO EN CONTEXTOS DE  
GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal / Jorge Leal ... [et al.] ; editado por María Fernanda Sañudo Pazos ; Jorge Leal. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana; Montevideo : Universidad de la República ; Montevideo : CENUR ; Bogotá : Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, 2018.

230 p. ; 22 x 17 cm.

ISBN 978-987-722-372-9

1. Estado. 2. Globalización. 3. Territorios Nacionales. I. Leal, Jorge II. Sañudo Pazos, María Fernanda , ed. III. Leal, Jorge, ed.

CDD 301

Colección Grupos de Trabajo

**APROXIMACIONES CRÍTICAS A LA RELACIÓN  
ESTADO Y TERRITORIO EN CONTEXTOS DE  
GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL**

**María Fernanda Sañudo y Jorge Leal  
(Editores)**

**Autores**

**Jorge Leal**

**Alejandra Andrioli**

**Marco Alberto Velásquez**

**Laura Camila Nossa**

**Mariana Schweitzer**

**Marisa Scardino**

**Santiago Pablo Petrocelli**

**María Fernanda Sañudo**

**Danna Aguilar Gómez**

**Ana Esther Ceceña**

**Grupo de trabajo “Neoliberalismo, desarrollo y  
políticas públicas”**



**CLACSO**



**UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY**



**Departamento de  
Ciencias Sociales**



**Pensar**  
Instituto de Estudios Sociales y Culturales



**Pontificia Universidad  
JAVERIANA**  
Bogotá

**Colección Grupos de Trabajo**

**CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Pablo Vommaro** - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Equipo Grupos de Trabajo**

**Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga**

**Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.**

**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)  
**Conocimiento abierto, conocimiento libre.**

**Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de Estudios Sociales Pensar. Colombia**

**Universidad de la República Uruguay. Departamento de Ciencias Sociales del Cenur Litoral Norte (DCS)**

**APROXIMACIONES CRÍTICAS A LA RELACIÓN ESTADO Y TERRITORIO EN CONTEXTOS DE GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL**

**Primera edición**

(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2018)

ISBN 978-987-722-372-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

**CLACSO**

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



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

## **AGRADECIMIENTOS**

Este libro es el resultado de una serie de esfuerzos individuales e institucionales que queremos reconocer. Por un lado, agradecemos a los autores por su valioso aporte a la comprensión de la problemática propuesta desde distintos campos disciplinares. Las reflexiones plasmadas en cada uno de los capítulos no solo evidencian la experticia y trayectoria en los temas tratados, sino que, además, brindan insumos para comprender las particularidades que el rol estatal adopta en diferentes niveles (global, nacional, municipal, regional y local), y sobre las formas en que este opera en la producción de dinámicas territoriales específicas.

Asimismo, agradecemos los respaldos institucionales sin los cuales este producto no sería posible. Expresamos nuestro reconocimiento al apoyo financiero y logístico recibido por parte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO y, en particular al Equipo del Programa Grupos de Trabajo. También a los espacios académicos que han contribuido para dar viabilidad a este proyecto editorial, a saber, el Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) y el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República, (Uruguay).



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	11
<b>Desigualdad territorial de la calidad del empleo en Uruguay, entre las políticas posneoliberales y la estrategia neodesarrollista</b> <b>Jorge Leal</b>	23
<b>Municipios: La nueva agenda del desarrollo territorial uruguayo</b> <b>Alejandra Andrioli</b>	61
<b>Efectos de los acuerdos internacionales de inversión en los intereses y expectativas de las comunidades étnicas en Colombia: una mirada desde la gobernanza global</b> <b>Marcó Alberto Velásquez, Laura Nossa</b>	99

<b>El Territorio de los Hidrocarburos en Vaca Muerta. Añelo, la “Dubai argentina” Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli</b>	<b>123</b>
<b>Estado, organización del espacio y economía campesina María Fernanda Sañudo, Danna Aguilar Gómez</b>	<b>149</b>
<b>Contrainsurgencia, control territorial y emancipación en el siglo XXI Ana Esther Ceceña</b>	<b>195</b>
<b>Índice de autores</b>	<b>228</b>



# INTRODUCCIÓN

El grupo de trabajo de CLACSO “Neoliberalismo, desarrollo y políticas públicas”, integrado por investigadores de Uruguay, Colombia, Argentina, Perú y Cuba, ha venido analizando, desde una perspectiva crítica, la conexión existente entre los modelos de desarrollo que se han ido configurando en los países de la región y la compleja y desigual inserción de estos países en la división internacional del trabajo, aspecto que incide en la producción de políticas públicas.

Este libro se inscribe en esa apuesta analítica. En el mismo y, a través de una serie de estudios, se dará cuenta de cómo las acciones estatales posibilitan las condiciones necesarias para la acumulación de capital. Relación ésta que será analizada en un ámbito específico donde la misma se manifiesta: el territorio. Este, en su calidad de condición necesaria para y, a la vez, resultado de los procesos de acumulación en la actual fase de la expansión capitalista (Lefebvre, 1974; Harvey, 1998 y 2007; Massey, 2005; Sassen, 2010, y Merchand, 2012).

Bajo esta lógica se evidenciará cómo las acciones estatales inciden en la producción de formas de territorialización subordinadas. En este

sentido el texto se propone aportar a las reflexión acerca del papel que desempeñan los Estados en la estructuración de la globalización neoliberal, al poner especial énfasis en cómo su accionar, a través de políticas públicas, normativas, desarrollo de infraestructura institucional, medidas coercitivas, etcétera, generan las condiciones espaciales requeridas para la expansión del modo de producción capitalista, y, al hacerlo, dan lugar a procesos de desarrollo desiguales y excluyentes.

Ese fenómeno resulta transversal a experiencias de distinto signo, ya sea que se trate de aquellas de orientación neoliberal o posneoliberal (en formato neodesarrollista), en cualquier caso, y más allá de los énfasis estado/mercado, regulación/desregulación, etcétera; la territorialidad está condicionada por políticas públicas que la subordinan a las lógicas del capital, específicamente a aquel de tipo transnacional.

Para la expansión del capitalismo, el papel del Estado ha sido fundamental. Tal y como lo afirmaron, en primer lugar, Engels y Marx y, posteriormente, Gramsci (1980), Althusser (1988) y Poulantzas (2007), el Estado, tanto de forma coercitiva como a través de un prolijo desarrollo normativo y de la puesta en marcha de estrategias de gobernabilidad, garantiza la configuración, permanencia o transformación de las condiciones para hacer viable la acumulación capitalista. Así el Estado da lugar a las condiciones para la reproducción de formas específicas de la relación social capital-trabajo.

Harvey (1998) considera que el Estado se sitúa como la principal condición para la expansión capitalista, en la medida en que este garantiza “las instituciones de mercado y las reglas contractuales” (82), establece marcos que regulan y atenúan “los conflictos de clase” y, además, ejerce “un arbitraje entre aspiraciones de diferentes transacciones de capital” (82). Por su parte Merchand (2013) sostiene que al ser el Estado el escenario en el que se

expresa el poder de clase, tiene la potestad de flexibilizar las leyes y así facilitar que “las distintas denominaciones del capital se adueñen de los recursos productivos y financieros” presentes en los territorios (123).

Las intervenciones estatales como condición para la reproducción ampliada de capital, implican reconfiguraciones espaciales y territoriales específicas. Harvey (2007) señala que si bien Marx no le otorgó un suficiente reconocimiento a la variable espacial como condición para la expansión del capitalismo, éste intuyó que la acumulación se “produce en un contexto geográfico que a su vez produce tipos de estructuras geográficas” (255).

Bajo esta lógica, los dispositivos institucionales (políticas monetarias y presupuestales, impuestos, políticas redistributivas, desarrollo de infraestructura) funcionan como mecanismos para la constitución del marco territorial y temporal en el que tiene lugar la acumulación de capital (Harvey, 1998). La configuración de espacialidades que hacen viables la acumulación de capital “supone con frecuencia inversiones en infraestructuras materiales y sociales de larga duración (redes de transporte y comunicaciones o en enseñanza e investigación, por ejemplo) y por ende la producción y la reconfiguración de las relaciones espaciales” (81).

De acuerdo con esta perspectiva, la acción del Estado, desde los orígenes del capitalismo colonial, pasando por el escenario de la industrialización por sustitución de importaciones y, actualmente, en la etapa de globalización neoliberal, contribuye a la producción de los ajustes espacio-temporales necesarios para la absorción de los excedentes de fuerza de trabajo, mercancías y capitales. Merchand (2012) sugiere que estos ajustes se realizan por acción directa u omisión del Estado que evidencia la conexión de dos lógicas de poder: la territorial y la capitalista. La primera de éstas es manifestación del poder hegemónico que los Estados detentan sobre sus territorios. La lógica capitalista, por su lado, es la que encarna los agentes privados, quienes “edi-

fican espacios productivos, comerciales y financieros, con el objetivo de ensanchar su influencia económica en el orden mundial y asegurar tasas de retorno crecientes” (Merchand, 2012: 76). Unas y otras lógicas confluyen con la finalidad de organizar y regular la producción de mercancías y su respectiva circulación.

En este sentido y tal como lo sugiere Harvey (1998), el “Estado como marco territorial” toma importancia porque se constituye en el lugar donde “operan los procesos moleculares de acumulación de capital” (82). En este sentido, la injerencia estatal apunta a la constitución de la coherencia estructural entre producción — distribución — intercambio y consumo. Esta coherencia se alcanza en el momento en que en los territorios se presentan las condiciones (ventajas competitivas y comparativas) para absorber los excesos “de fuerza de trabajo (desempleo creciente) y de excedentes de capital (exceso de mercancías) y capacidad productiva ociosa” (Harvey, 1998: 93).

Así, la configuración territorial de los países de América Latina podría ser entendida como una territorialidad subordinada al capital, a la que, en parte, han dado lugar las intervenciones estatales. Esta territorialidad adopta formas particulares en relación con las modalidades de inserción de las economías de la región a la economía mundial. En tanto proceso, se puede establecer una linealidad histórica entre las fases capitalistas en lo que respecta a la producción territorial, en tanto que a decir de Lefebvre “[...] cada sociedad —y por lo tanto cada modo de producción con sus subvariantes— produce espacio, su propio espacio” (Lefebvre, 1974: 4).

Bagú (1949) considera que en el contexto de lo que él ha definido como capitalismo colonial, las características de los territorios fueron determinantes en los procesos de integración de las colonias al ciclo capitalista. Estas “fueron descubiertas y conquistadas como un episodio

más en un vasto período de expansión del capital comercial europeo. Su régimen económico colonial fue organizado con miras al robustecimiento de las economías metropolitanas y al mercado colonial” (88).

Ya durante el período fordista, el territorio se configuró de acuerdo con los requerimientos de las economías de aglomeración, por lo que se “trazó una gestión del territorio jerárquica y piramidal, rigurosamente superpuesta sobre la dinámica centro–periferia, que implicó la centralización creciente de la vida económica y la rápida pérdida de consistencia de las “economías regionales” (Veltz, 1999: 33). En la raíz de esta forma territorial se encuentra la lógica de un Estado centralizado que, desde sus programas de intervención keynesiana (financiación de infraestructuras, política industrial de apoyo a los grandes grupos monopolistas, potenciación de la industrialización de la agricultura y, por tanto, incentivación del éxodo rural, etc.), se convierte en un auténtico “Estado industrial” (Galbraith, 1980)” (Pedreño y Monreal, 2000: 262).

Esa configuración territorial se vio radicalmente modificada cuando “el esquema tradicional (taylorista–fordista) de centro–periferia se resquebraja en la nueva división internacional del trabajo definida por la globalización (Castells, 1997; Veltz, 1999; Lipietz, 1995)” (idem, 269). En la sociedad postindustrial, el Estado nación ya no puede actuar como contenedor de los procesos productivos flexibles y deslocalizados y, muchas de las dinámicas globales se trasladan directamente a los territorios subnacionales, donde dicho Estado se limita a actuar proporcionando marcos jurídicos y a través de su aparato burocrático de gestión administrativa.

Con la crisis del Estado centralizado, el “modelo territorial taylorista–fordista de centro–periferia” produce una la nueva división internacional del trabajo (Castells, 1997; Veltz, 1999; Lipietz, 1995). Este proceso trae consigo la “desarticulación de un espacio específico o del conjunto de es-



pacios que componen un orden social” (Alvite, 1997: 267). En la sociedad postindustrial, el Estado nación ya no puede actuar como contenedor de los procesos productivos flexibles y deslocalizados y muchas de las dinámicas globales se trasladan directamente a los territorios subnacionales, donde el mismo se limita a actuar a través de su aparato burocrático.

Bajo esta lógica, el Estado neoliberal legitimó el nuevo modelo, al incluir en el ordenamiento jurídico las denominadas “reformas estructurales”, a través de las cuales se desregularon los mercados, se privatizaron bienes públicos y se abrieron territorios ricos en recursos naturales a la explotación privada, entre otras. Además, el Estado neoliberal contribuye a la reproducción del capital, al proveer algunos bienes y servicios a las empresas privadas que son necesarias para su competitividad. Así, por ejemplo, la construcción de vías y puertos para el tránsito de bienes sigue a cargo de lo gubernamental.

De acuerdo a lo explicitado, los trabajos que componen el libro incorporan debates desde diferentes perspectivas disciplinarias sobre el papel que han jugado los Estados en los procesos de producción de territorialidades para la expansión del capitalismo en el actual momento de la globalización económica.

En cuanto a los aportes frente a la reflexión propuesta para este libro, en los artículos “Desigualdad territorial de la calidad del empleo en Uruguay, entre las políticas posneoliberales y la estrategia neodesarrollista” y “Municipios: La nueva agenda del desarrollo territorial uruguayo”, proponen un análisis relacional, el cual se enfoca en dar cuenta de cómo las acciones estatales, aun cuando no se lo propongan, por acción u omisión, han operado en la distribución desigual del poder, como productoras y reproductoras de las asimetrías regionales.

Bajo esa lógica, se apunta a superar la descripción de las disparidades territoriales y así recuperar la dimensión desigual del desarrollo en tanto hecho político, lo que obliga a incorporar al análisis la producción capitalista del espacio. En ese escenario, el territorio se constituye en la relación que establece con los demás actores que participan de las relaciones que lo configuran, principalmente con el Estado y, a través de éste, con el capital transnacional.

Específicamente, en la primera de las propuestas, se evidencia el fenómeno del mantenimiento y profundización de la heterogeneidad territorial en materia de informalidad del empleo en Uruguay, lo que se da dentro de un marco general de políticas de formalización, las cuales, sin embargo, o bien no incluyen la dimensión territorial o lo hacen de manera tangencial. El autor nos introduce en un cuestionamiento clave acerca del porqué del carácter secundario de la desigualdad territorial en un escenario de políticas posneoliberales cuyo eje es la equidad. Sobre esa base, el autor sostiene que ello no constituye una contradicción, sino que responde a que la construcción territorial no se rige por la esfera de las políticas de integración socio-laboral, sino que a la misma le corresponde el campo de las políticas de desarrollo económico, fuertemente articuladas con los procesos de inserción dependiente de los intereses del capital transnacional.

En la segunda propuesta, se aborda otra cara de la misma realidad, pero lo hace desde los territorios concretos y sus actores, los que se vinculan con nuevas formas organizativas del Estado en un escenario de juego democrático que, si bien se plantea como redistribuidor del poder, en realidad el mismo se fragmenta superficialmente para reforzar su capacidad concentrada de toma de decisiones. A su vez, el trabajo muestra cómo la matriz territorial desigual imprime un efecto también desigual en los resultados de la política de “descentralización” que el Estado uruguayo lleva adelante desde 2009. Esos dos

aspectos, por un lado, el de la renuencia del Estado a generar procesos de efectiva distribución de poder y recursos y, por el otro, el de la desigualdad territorial como rasgo estructural del país, si bien aparentan constituir problemáticas independientes, en realidad responden a una misma dinámica que solo se explica por la heterodoxia del desarrollo uruguayo.

Aportes para la comprensión del papel que el Estado ha jugado en los procesos de configuración y reconfiguración territorial como condición para la inversión transnacional, se plasman en los artículos “Acuerdos internacionales de inversión en los intereses y expectativas de las comunidades étnicas en Colombia: una mirada desde la gobernanza global” y “El territorio de los hidrocarburos en Vaca Muerta: Añelo, la “Dubai argentina””. Las dos propuestas evidencian la conexión entre la serie de reacomodamientos a nivel de leyes, políticas y programas e instituciones, por un lado, como en el desarrollo de infraestructura que ha tenido lugar en países como Colombia y Argentina y, por el otro, las acciones limitadas que asumen los estados en la planificación y control de la explotación mineroenergética, por ejemplo. A la vez que las intervenciones gubernamentales en materia social son subsumidas al cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados en materia de comercio exterior.

Además, convergen en mostrar cómo la instauración de regímenes extractivistas modela o está dando lugar a la “conformación de un nuevo escenario socioterritorial regional, tanto en el plano macro, de las instituciones y variables estructurales, como en nivel micro, de las subjetividades y las experiencias de la vida cotidiana” (Machado, 2013: 33). Bajo esta lógica, las propuestas muestran cómo el territorio se convierte en un ámbito de manifestación de las desigualdades generadas por procesos de desarrollo que tienden a excluir a los actores locales y a considerar a los recursos como insumos productivos extraíbles en beneficio de intereses exógenos.

En concreto, en la primera propuesta, se explora cómo desde la firma de tratados de libre inversión o de protección de inversión el Estado colombiano que pasa a ser protector de los intereses privados transnacionales y desplaza su función de garante de los derechos de los pueblos indígenas, quienes han sido reconocidos como sujetos con derechos colectivos, aspecto que deviene del reconocimiento de sus derechos territoriales. En esta línea de análisis, los autores evidencian la tensión que emerge entre los procesos de restitución de tierras a comunidades étnicas (Medida de reparación contenida en la Ley de Víctimas 1448 de 2014) frente a la obligación que tiene el Estado colombiano de cumplir con lo estipulado en los Acuerdos de Inversión.

Al poner énfasis en las tensiones, los autores exponen cómo las decisiones institucionales están supeditadas a las lógicas del proyecto del capital global y, en este sentido, destacan que los estados se constituyen en actores esenciales del engranaje que configura la gobernanza global. En este caso concreto, las intervenciones estatales operan como dispositivos para anclar lo global en lo local y reordenar los territorios con el fin de hacer viable la explotación de recursos minero – energéticos. En este sentido, la subordinación del Estado al capital, a través de su retracción en la garantía de derechos territoriales, está contribuyendo al afianzamiento del modelo neoliberal en el país.

En la segunda propuesta, se explica y analiza la relación entre políticas de desarrollo y de planificación del territorio con el incremento de la inversión transnacional en procesos extractivos y cómo esta conexión opera en la producción de condiciones territoriales, a través de inversiones en infraestructura y servicios requeridas para viabilizar la extracción. Los autores, además muestran las implicaciones de estos procesos en las dinámicas locales, las que han sido transformadas de forma notoria.

En el artículo “Estado, organización del espacio y economía campesina”, se aborda de una manera crítica los discursos y prácticas relativos a los modelos de desarrollo rural, los que se han implementado en Colombia desde fines de la década de los 40. Las autoras proponen, a su vez, que estos discursos y prácticas operan como dispositivos institucionales que afectan la configuración y reconfiguración territorial. En este sentido, se enfatiza en el papel que el Estado ha jugado en la expansión del capitalismo en el agro colombiano y cómo este proceso ha supuesto la subordinación de la economía campesina como una de sus condiciones de posibilidad. Las autoras muestran, así mismo, que la subordinación se logra a través de la producción y reproducción de espacialidades productivas, proceso coadyuvado por las intervenciones estatales tanto en el contexto proteccionista, como en el de globalización neoliberal.

Desde el estudio de caso de las dinámicas de producción de trigo en el municipio de Yacuanquer, sur de Colombia y desde una perspectiva cualitativa, se da cuenta de cómo a través del despliegue de acciones concernientes al desarrollo rural se especializaron productivamente los territorios rurales, en los que mayoritariamente habita población campesina, quienes históricamente han tenido un acceso reducido a la propiedad de la tierra. Las intervenciones lograron que el lugar: lo local, la vereda, la finca se pusiesen al servicio de las transformaciones del espacio y, con esto, al servicio de las dinámicas capitalistas. Bajo una perspectiva marxista, las autoras muestran cómo el proceso de integración vertical es condición para la subordinación formal del campesinado.

Por último, en el artículo “Contrainsurgencia, control territorial y emancipación en el siglo XXI”, se reflexiona sobre las disputas territoriales como resultado de la dominación ejercida desde los centros de poder a través del despliegue militar. En el análisis acerca de cómo se están moviendo las piezas en el juego de la geopolítica mundial, la autora sitúa el caso de

América Latina en tanto objeto de intervenciones militares y económicas, donde los Estados de las potencias hegemónicas se confunden con los intereses de las empresas transnacionales, lo que condiciona su desarrollo. Ante esto, la autora plantea la necesidad de una respuesta emancipadora como reacción de los sectores populares a los procesos de exclusión de los que son objeto en el neoliberalismo. Movimientos de emancipación que, suponen una transformación de la totalidad, en tanto implican nuevos procedimientos, contenidos y formas, y es en los territorios donde encuentran su sentido.

## **Bibliografía**

- Althusser, Louis 1988 *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Bagú, Sergio 1949 *Economía de la sociedad colonial: ensayo de historia comparada de América Latina* (Buenos Aires: El Ateneo)
- Castells, Manuel 1997 *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura* (Madrid: Alianza Editorial)
- Galbraith, John 1980 *El Nuevo Estado Industrial* (Barcelona, Editorial Ariel)
- Gramsci, Antonio 2005. *Cartas desde la cárcel*. (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Harvey, David 1990 *Los límites del capitalismo y la teoría marxista* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Harvey, David 1998 *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Harvey, David 2007 *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (Madrid: Akal).

- Lefebvre, Henri 1974 *La production de l'espace* (Paris: Editions Anthropos)
- Lipietz, Alain 1995 *El mundo del postfordismo* (Madrid: Utopías, nº 166)
- Massey, Doreen 2005 *For Space* (London: Sage Publications)
- Merchand, M. 2013 *El Estado en el proceso de acumulación por desposesión favorece la transnacionalización de la minería de oro y plata en México* en *Paradigma Económico*, Año 5, Núm. 1, pp. 107-141.
- Pedreño, Andrés y Monreal, Juan 2000 *Regiones y espacios sociales sostenibles desde el ámbito medioambiental. Observatorio Medioambiental 2000*, (Madrid: Universidad Complutense) número 3
- Poulantzas Nicos 2007 *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista Siglo XXI* Editores
- Sassen, Saskia 2010 *Territorio, autoridad y derechos, de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales* (Buenos Aires : Editorial Katz)
- Veltz, Pierre 1999 *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago* (Barcelona: Editorial Ariel)

# DESIGUALDAD TERRITORIAL DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN URUGUAY, ENTRE LAS POLÍTICAS POSNEOLIBERALES Y LA ESTRATEGIA NEODESARROLLISTA

Jorge Leal<sup>1</sup>

## Resumen

A partir de la persistencia, e incluso profundización, de la desigual incidencia territorial de la informalidad laboral en Uruguay, lo que ocurre en un marco de políticas posneoliberales de formalización, el artículo se propone reflexionar acerca del lugar que el desarrollo desigual ocupa en la estrategia neodesarrollista. Respecto a lo anterior, se considera que esa aparente contradicción constituye en realidad una expresión de la tensión a la que el territorio se ve sometido en dicho modelo, por un lado, entre las políticas socio-laborales de integración que se ejecutan “hacia adentro” y, por el otro, aquellas políticas centradas en el objetivo del crecimiento económico en el plano de las relaciones con el capital transnacional. Estas últimas requieren que los territorios se integren a los circuitos de producción y comercialización necesarios para la inserción competitiva del país

---

<sup>1</sup>Docente e investigador en el Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República (Uruguay).



en la economía mundial, lo que deja en un segundo plano la cuestión de las asimetrías regionales.

**Palabras clave:** política pública posneoliberal, neodesarrollismo, calidad del empleo, desigualdades territoriales, Uruguay.

## Introducción

Si bien es cierto que el fenómeno de la desigual distribución territorial de la calidad del empleo y específicamente de la informalidad laboral, no es algo nuevo en el caso de Uruguay, lo relevante es que el mismo persista e incluso se profundice en un contexto de políticas posneoliberales entre las cuales las de formalización ocupan un lugar importante.

Con base en ese dato, este trabajo se planteó conocer qué se está haciendo desde la política pública para abordar esa problemática. Se concluyó que las acciones de formalización, las cuales han dado buenos resultados a nivel general, no tienen en la dimensión territorial a su objetivo prioritario. La excepción a eso está constituida por la ley de promoción de inversiones, la cual contiene un objetivo de descentralización por medio del cual se propone actuar como un mecanismo para el desarrollo de territorios menos favorecidos, a la vez que también incluye otro vinculado con la calidad del empleo. En cuanto a la política de formalización, la revisión de la información secundaria de origen oficial muestra que la redistribución de las actividades económicas y del empleo no se produce con sentido de redistribución espacial en favor de las regiones menos desarrolladas, lo que lleva a pensar si en realidad no se trata de un fin secundario al de la captación de capitales.

El hecho de que el problema de las desigualdades territoriales, o bien no esté explicitado en las políticas de formalización, o bien cuando lo está no parezca ser prioritario, hace que se instale la duda acerca del lugar que esa forma de inequidad ocupa en la estrategia neodesarrollista, manejándose a

modo de posible respuesta que ello es así debido a que la misma es afectada por otras dinámicas de tipo económico que emergen dentro del marco de la estrategia de desarrollo y su relación con el capital transnacional.

Para el tratamiento de estas cuestiones, el artículo comienza con una caracterización general de lo que se denomina como política laboral posneoliberal y sus efectos. Luego se detiene en indicadores que muestran el carácter desigual del desarrollo territorial en Uruguay y centra su interés en la distribución del empleo no registrado. Posteriormente, la atención se dirige a aquellas acciones que desde el Estado se vienen instrumentando para reducir la incidencia del mismo. Dentro de éstas acciones, se procede a analizar específicamente a la promoción de inversiones, en tanto que la misma se plantea un objetivo explícitamente relacionado con el desarrollo territorial desigual. Una vez hecho eso y con los resultados de dichas políticas a la vista, se ensaya una posible explicación a la marginalidad de la desigualdad territorial en el contexto de políticas socio-laborales de equidad, lo que lleva a revisar el papel del Estado y la manera en que éste integra al territorio en el proceso de acumulación de capital global.

### **La política laboral posneoliberal**

La llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 supuso un cambio en la orientación de la política laboral con respecto a la implementada en la década de los noventa y principios del 2000, con un retorno a las regulaciones sobre el mercado de trabajo. En cuanto a eso, Barreto Ghione sostiene que se produjo un cambio importante en materia laboral, que se “trasmutó rápidamente hacia un modelo de reformismo social” (2017: 3).

Entre las transformaciones, se destaca la promoción y protección de las libertades sindicales con la aprobación de la Ley N° 17.940 del año 2006. Dicha Ley declara nula la acción de condicionar la contratación del trabajador a la no afiliación a un sindicato, o a dejar de ser miembro de uno; así

como despedirlo por organizar o participar en actividades de esa índole, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo.

Ese reconocimiento de la organización sindical tuvo efectos prácticos en el papel que dicho actor pasó a desempeñar en la órbita de los denominados *Consejos de Salarios*, los cuales fueron reinstalados por el Decreto 105/005 de marzo de 2005. Dichos ámbitos —creados por la Ley N° 10.449 de 1943 y que dejaron de convocarse en 1991 (con una interrupción en el período 1968-1986) “en el marco de la política de desindexación de la economía y de desregulación del mercado laboral” (Senatore y Méndez, 2009: 5)— constituyeron una instancia obligatoria de negociación entre empresarios y trabajadores, con la intermediación del Estado, entre cuyos cometidos estaba la fijación de los montos mínimos salariales.

También se instrumentaron cambios con el objetivo de reparar inequidades históricas del mercado laboral relacionadas con las condiciones de ocupación en determinadas ramas de actividad. En lo que a esto respecta, se produjo la inclusión de sectores históricamente postergados, como los trabajadores rurales y del servicio doméstico. En el primero de los casos, se promulgó la Ley N° 18.441 de 2009 que regula la jornada laboral y el régimen de descansos en el sector rural. En el segundo, es decir, del servicio doméstico, se reconocieron sus derechos laborales y previsionales a través de la Ley 18.065 de 2006 y luego con la Ley N° 18.899 de 2012, que ratificó el Convenio Internacional del Trabajo n° 189 del año 2011 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Asimismo, resulta explícita la intención de revertir cuerpos normativos de signo neoliberal, los cuales facilitaban la flexibilización de las relaciones laborales como, por ejemplo, la subcontratación que permitía desvincular a los empleadores de las responsabilidades inherentes al vínculo contractual. A ello, se antepuso la Ley N° 18.099 de 2007, la cual establece la respon-

sabilidad solidaria de las obligaciones laborales, pago de contribuciones a la seguridad social, de la prima de accidente de trabajo y enfermedad que sobre los contratados tiene el empleador que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra.

La vuelta del mecanismo de negociaciones colectivas, el cambio de figuras legales que debilitaban directamente la base sindical (la tercerización) y el fomento de la organización de sectores de los trabajadores sin tradición en esa materia (rurales y doméstico/as), tuvo un efecto en el incremento del número de afiliados al PIT-CNT (la central única de trabajadores), que pasaron de ser 100.000 en 2003 a 408.000 en 2015. Lo anterior, dentro de un contexto de crecimiento sostenido del producto interno bruto que produjo un incremento acumulado del 51% del salario real en el período 2005-2017 (Fuente: MTSS).

El hecho de que más del 70% de los ingresos de la población proceda de salarios, permite entender que la nueva política laboral, junto con el aumento del gasto público social y los programas sociales, haya dado por resultado una disminución de la pobreza y de la indigencia, tanto en hogares como en personas. Es así que si se toma el período 2006–2016, la pobreza en hogares disminuyó del 24,2% al 6,2%, en tanto que en personas pasó del 32,5% al 9,4%. También, en el mismo lapso, se redujeron las cifras de indigencia, tanto en hogares (del 1,4% al 0,1%), como en personas (del 2,5% al 0,2%) (Fuente: ECH-INE).

### **La persistencia de las desigualdades territoriales**

El período de crecimiento económico sin antecedentes y el buen desempeño de los indicadores sociales y laborales del que se hablara, no han tenido un correlato en la reducción de la desigualdad territorial. Esa forma de inequidad, la que define las oportunidades de acceso a recursos de educación, salud, vivienda, servicios sociales y recreativos, etcétera, y principalmente

empleos, constituye un rasgo estructural del desarrollo latinoamericano. Acerca de esto, la CEPAL señala que “si bien en varios países se ha registrado un desempeño económico y social positivo en las últimas dos décadas, resulta evidente que esto no ha permitido superar las grandes distancias relativas entre territorios rezagados y avanzados” (CEPAL, 2015: 32).

Dicha disparidad se constata tanto entre países como al interior de los mismos. En cuanto a lo primero, a modo de ejemplo, para el 2010, el Estado de Sao Paulo, el cual representa el 1,2% de la superficie total de América Latina y el Caribe, aportaba el 13,9% del producto interno bruto (PIB) de la región y el 30% a Brasil (CEPAL, 2015). Asimismo, “[...] casi el 60% de la generación de la riqueza se concentra en no más del 9% del territorio del continente” (Silva, 2012: 16). Este fenómeno se reproduce al interior de los países, lo que permite clasificarlos como mono polares (Argentina, Chile, Perú), bipolares (Bolivia y Ecuador) o multipolares (Brasil, Colombia, México) (17).

En el caso de Uruguay, la CEPAL (2015) destaca que se observan altos niveles de concentración. Esto es evidente si se considera el hecho de que Montevideo por sí solo genera la mitad del PIB del país, y que si se le suma otros cuatro departamentos de la zona sur (Colonia, San José, Maldonado y Canelones, considerados los más desarrollados en términos socioeconómicos), aportarían en su conjunto casi tres cuartas partes, es decir, el 72,7% del PIB (Fuente: OTU-OPP). En cuanto a esto, la diferencia entre el departamento con el mayor PIB per cápita con respecto al que presenta el menor valor, es de casi tres veces. Si bien ese indicador económico podría no ser válido para la medición de la desigualdad social, es indudable que su lectura territorializada da cuenta de la existencia de importantes diferencias. De hecho, las mismas se corresponden con otras variables relacionadas con las condiciones de vida y de trabajo de la población.

En cuanto a las condiciones de vida, el porcentaje de hogares en situación de pobreza para 2015 mostraba que, mientras que la media nacional se ubicaba en un 6,4%, el departamento menos afectado no llegaba a un punto porcentual (0,8%), mientras que el departamento peor posicionado alcanzaba al 11,3%. Algo similar ocurría con el indicador referido a jóvenes entre 14 y 24 años que no estudian ni trabajan, el que presentaba 12 puntos de diferencia entre el valor mínimo y el máximo (Fuente: ECH 2015 y Censo 2011). Igualmente, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) muestra un claro desempeño desfavorable en la región más deprimida (noreste). Es también allí donde el porcentaje de informalidad en el empleo para 2016 se situaba en torno al 40%, en tanto que para Montevideo, era del 17,7% y, en ninguno de los departamentos de la región, incluidos los más desarrollados en términos socioeconómicos, superaban el 30% (Fuente: EHC, 2016).

### **La división territorial de la calidad del empleo**

Si bien la desigual afectación de la informalidad constituye un dato estructural, donde ya para 2006 se afirmaba que el análisis de la serie histórica por áreas geográficas mostraba que la correspondiente al “[...] noreste del país muestra las tasas más altas, en contraposición a lo que presenta la región sur, estos resultados dan indicios de una correlación negativa entre el no registro de los ocupados y el nivel de ingresos” (INE, 2006: 4), lo relevante es que esa inequidad se mantuvo en el marco de un escenario proclive a la reducción de las desigualdades en otras áreas.

Es por eso que se tomará a ese indicador, es decir, la informalidad laboral, para analizar la condición de las disparidades territoriales como objeto de la política pública, en tanto que se trata de una de las dimensiones de la calidad del empleo, aspecto que por su relevancia para los procesos de integración social (Castel, 1997) resulta clave para explicar el desarrollo.

La calidad del empleo es una variable teórica multidimensional que puede abarcar tanto aspectos objetivos como subjetivos, de la misma forma en que su medición puede implicar la utilización de diferentes indicadores y con distintas ponderaciones. Su medición ha sido objeto de diferentes propuestas, como por ejemplo, desde la Organización Internacional del Trabajo que, a partir de su objetivo político del *trabajo decente*, da lugar al índice de calidad del empleo (ICE), el cual es adaptado por Farné (2003) quien planteó la necesidad de incorporar al bienestar como componente. En el caso de Uruguay, se cuenta con aportes como el de Riella y Mascheroni (2009), referidos a la construcción de un índice para el estudio de la calidad del empleo en el sector forestal.

En los casos referenciados está presente la dimensión de la formalidad, acerca de la cual el Instituto Nacional de Estadística (INE) informa a través del dato sobre el empleo no registrado a la seguridad social. Su utilización resulta pertinente en tanto que, según Amarante y Espino (2009), dentro de la información estadística disponible, la formalidad es la dimensión más adecuada para analizar la calidad del empleo.

La relevancia de este indicador radica en que, a diferencia, por ejemplo, del subempleo (el cual también refiere a las restricciones al empleo) que varía dependiendo de las coyunturas del mercado laboral, el empleo informal constituye un rasgo estructural del mismo. De ahí que aquí se lo tome para mostrar la existencia de patrones estables relacionados con la división territorial de la calidad de empleo.

En cuanto a las connotaciones sociales de la informalidad, la misma es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades de ingresos (OIT, 2014). El no registro a la seguridad social tiene consecuencias para el trabajador en lo que respecta a la imposibilidad de contar con un seguro por desempleo o enfermedad; el no goce de derechos como aguinaldo, sa-

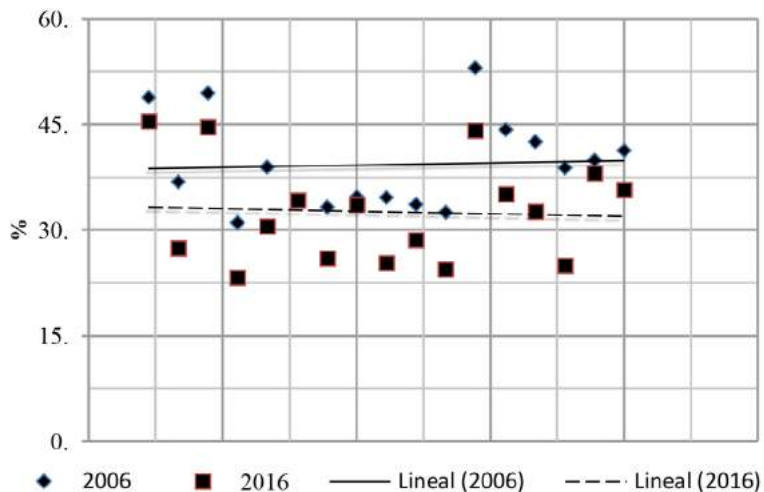
lario vacacional o despido; así como el no acceso al beneficio jubilatorio en el momento del retiro de la actividad.

Esa problemática aqueja, en mayor medida, a determinados grupos de trabajadores, como por ejemplo a los menores de 25 y, principalmente, a los mayores de 65 años, entre los cuales la no cobertura de la seguridad social es más del doble de la media del país (Fuente: ECH-INE). En términos generales, en el caso de Uruguay, la informalidad es más alta cuanto menor es el tamaño de la unidad económica. Asimismo, existe una relación inversa entre el grado de informalidad y el nivel de retribuciones y productividad (INE, 2006): si la actividad informal se realiza en la vivienda, a domicilio o en la vía pública, donde la productividad es más baja, así como las remuneraciones y el nivel educativo; si la ocupación es en la construcción o en el servicio doméstico; si se trata de trabajadores por cuenta propia y, específicamente, aquellos sin local ni inversión, lo que se relaciona con bajos ingresos y baja productividad; si la antigüedad en el empleo es menor; si el nivel educativo es bajo.

Además, y como se adelantará, ese déficit de la calidad del empleo tiene una manifestación territorial en las desigualdades existentes entre departamentos y regiones del país. En cuanto a eso, el Gráfico 1 muestra que entre 2006 y 2016, si bien en el promedio nacional la informalidad bajó, cuando se comparan los datos entre departamentos, se aprecia un aumento de la dispersión.



**Gráfico 1.** Porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social según departamento. 2006-2016



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de ECH-INE

No se incluye a Montevideo

En el Cuadro 1 se muestran las medidas obtenidas para las dos distribuciones de datos, es decir, las correspondientes a 2006 y 2016 .

**Cuadro 1.** Medidas de las dos distribuciones. 2006 y 2016

2006		2016	
$\mu$	39,35	$\mu$	32,92
Md	38,9	Md	33,2
R	21,9	R	22,3
$\sigma^2$	37,62	$\sigma^2$	48,79
$\sigma$	6,13	$\sigma$	7,19
C.V	15,58	C.V	21,84

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de ECH-INE

Al considerar lo anterior, surge una primera observación: si bien era esperable que, aunque la informalidad descendiese, lo hiciese a ritmos distintos, de tal forma que las diferencias se mantuvieran, el dato relevante es que dichas diferencias se profundizaron.

Eso se puede ver fácilmente si se toman los tres departamentos peor y mejor posicionados respecto al indicador de empleo no registrado, a saber, por un lado Artigas, Rivera y Cerro Largo en el noreste (Grupo 1); y por el otro Colonia, Río Negro y San José en el bajo litoral y sur (Grupo 2)<sup>2</sup> (Ver Cuadro 2).

---

<sup>2</sup> Se exceptuó a Montevideo por su condición excepcional que sesga cualquier tipo de análisis de distribución.

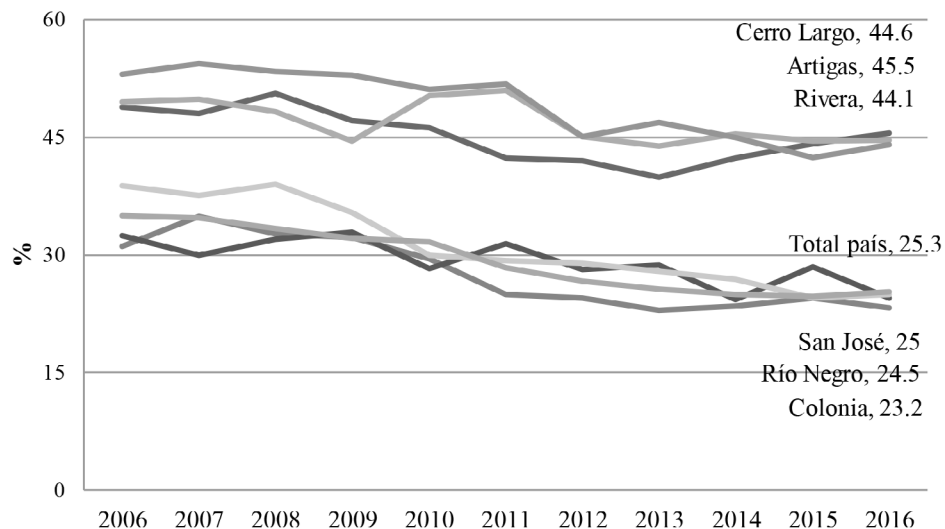
**Cuadro 2.** Porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social según departamento y total país. 2006-2016

<b>Departamento</b>	<b>2006</b>	<b>2016</b>
<b>Montevideo</b>	30,0	17,7
<b>Artigas</b>	48,8	45,5
<b>Canelones</b>	36,8	27,5
<b>Cerro Largo</b>	49,5	44,6
<b>Colonia</b>	31,1	23,2
<b>Durazno</b>	39,0	30,5
<b>Flores</b>	34,3	34,2
<b>Florida</b>	33,3	26,0
<b>Lavalleja</b>	34,8	33,7
<b>Maldonado</b>	34,6	25,3
<b>Paysandú</b>	33,7	28,6
<b>Río Negro</b>	32,5	24,5
<b>Rivera</b>	53,0	44,1
<b>Rocha</b>	44,3	35,1
<b>Salto</b>	42,5	32,7
<b>San José</b>	38,8	25,0
<b>Soriano</b>	39,9	38,1
<b>Tacuarembó</b>	41,3	35,7
<b>Treinta y Tres</b>	40,2	38,3
<b>Total País</b>	35,0	25,3

**Fuente:** Encuesta continua de hogares-INE

Al hacer eso, se confirma el hecho de que, si bien en el período el empleo no registrado reduce su incidencia en todos los departamentos, al finalizar el mismo, el grupo más afectado promedia un 44,7%, mientras que el que presenta la mejor situación lo hace en un 24,2%; y, como se dijo, resulta relevante que dicha brecha no solamente no disminuyó, sino que se amplió, al pasar de 17,6% en 2006 a 20,5% en 2016. El Gráfico 2 permite ver a los dos grupos claramente diferenciados en su desempeño.

**Gráfico 2.** Porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social en departamentos seleccionados. 2006-2016



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de ECH-INE

Esta manifiesta inequidad territorial de la calidad del empleo obliga a realizar un repaso de las principales acciones que desde el Estado uruguayo se han instrumentado para aumentar el peso del empleo registrado, buscando identificar en las mismas posibles respuestas a esa forma de desigualdad.

### Principales políticas de formalización del empleo

La actual política del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se estructura en torno al ya mencionado concepto de *empleo decente* de la OIT, el cual se compone de cuatro áreas: la disponibilidad de empleos, la seguridad social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social. Los indicadores para evaluar esa condición son los referidos a oportunidades de empleo; seguridad social, ingresos adecuados y trabajo productivo; trabajo que debería abolirse; horas de trabajo decente; estabilidad y segu-

ridad en el trabajo; diálogo social y representación de los trabajadores; conciliación del trabajo y la vida familiar y personal y; entorno de trabajo seguro (MTSS, 2016).

Como se puede ver, la formalización es uno de los aspectos de la política de empleo, aunque las acciones con capacidad para incidir en la reducción del empleo no registrado pueden incluir tanto aquellas acciones específicamente laborales como también otras, por ejemplo, de tipo tributario.

En cuanto a las primeras, es decir, las acciones laborales, se destaca la ya mencionada reactivación de la **negociación colectiva** formalizada en la Ley 18.566 de 2009, donde se establece la creación del Consejo Superior Tripartito, “como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales [...] integrado por nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores,” (Arts. 7 y 8). Además, la instancia de negociación por sector de actividad, la que “podrá realizarse a través de la convocatoria de los Consejos de Salarios” (Art. 11), así como la Negociación Bipartita.

También intentos de **regulación de sectores afectados** por una alta informalidad, como por ejemplo el trabajo doméstico, el cual luego de la promulgación de la Ley 18.065 de 2007 aumentó significativamente el número de cotizantes a la seguridad social, los cuales en 2017 duplicaron la cifra de 2004 (Fuente: BPS). En ese proceso de formalización de este colectivo también incidió la participación en los consejos de salarios y la organización en torno al sindicato único de trabajadoras domésticas (SUTD).

En el plano **tributario**, se destaca la **reforma** impulsada por la Ley 18.083 de 2006, la cual se propuso alcanzar tres objetivos: i) promover una mayor equidad, relacionando coherentemente la carga tributaria con la capacidad de contribución de los agentes; ii) promover una mayor

eficiencia del esquema impositivo en sentido amplio, simplificando, racionalizando y vinculando la estructura tributaria a la capacidad de administración y; iii) adecuar la política tributaria al estímulo a la inversión productiva y el empleo. En lo que respecta a su efecto en la formalización se sostiene que produjo,

[...] la nivelación de los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social, que redujo los de los sectores comercio y servicios, e incrementó los de la industria manufacturera, con un impacto neutro en la recaudación. Como en los dos primeros sectores hay más trabajadores que en el tercero, dicha medida habría tenido un impacto positivo en el total del empleo protegido (OIT, 2014: 7).

Asociado a ese nuevo sistema tributario, otra de las medidas hace referencia a la nueva normativa aplicada al denominado **monotributo**, forma de tributación que fuera establecida por la Ley 17.296 de 2001 para contemplar la situación de quienes trabajaban en la vía pública. El Decreto reglamentario N° 199/007 de 2007 amplió la cobertura “incorporando a sectores de bajos ingresos, pequeños empresarios o trabajadores independientes. [...] Posteriormente, en el año 2011, otro cambio ocurrió cuando se amplió el número de actividades incluidas en este régimen a partir del Decreto del Poder Ejecutivo N° 66 de febrero” (Naranja, 2017: 27). Esto tuvo un efecto en el incremento de la formalización, en tanto que las personas en ese régimen de tributación pasaron de ser 6.753 en diciembre de 2007 a 29.896 en diciembre de 2015 (Op.Cit.: 28).

Otras de las políticas es la **reforma de la salud** (Ley 18.211 de 2007), la cual estimula a la formalización de los trabajadores, principalmente aquellos con bajos salarios y menores a cargo, los cuales pueden acceder a la cobertura de servicios de salud con un muy bajo aporte en comparación con el valor de la cuota asistencial.

También actúan como un incentivo a la formalización las modificaciones establecidas a la **duración del seguro de desempleo** (Ley 18.399 de 2008), donde se dispuso extender la misma de 6 a 8 meses en caso de que se registre una caída del Producto Bruto Interno desestacionalizado durante dos trimestres consecutivos (recesión económica); o la **reforma en el régimen de pasividades** (Ley 18.395 de 2008) que facilitó el acceso a la jubilación, al reducir los años de servicio (de 35 a 30) y la baja de la edad (70 a 65 años) y así poder acceder al beneficio. Entre otras modificaciones, la Ley también propone la flexibilización en el acceso a prestaciones por incapacidad, o una medida correctiva de la inequidad de género, al computarse a las mujeres un año trabajado por cada hijo que tengan.

Como se ve hasta aquí, la política pro formalización contiene un fuerte supuesto institucionalista, en la medida en que considera que la informalidad, más que responder a una condición determinada por el carácter segmentado del mercado laboral, consiste en una decisión racional de tipo costo/beneficio que puede ser influenciada por medio de políticas específicas de incentivos.

### **Políticas de formalización del empleo con componente territorial**

Hasta aquí se ha realizado dado una mirada a algunas de las políticas que explican la reducción de la informalidad laboral de la que se hablara, pero, como se pudo ver, no se encuentran en ellas referencias específicas a la cuestión de la desigualdad territorial. A continuación, se analiza el caso de otras dos políticas, las cuales, al menos *a priori*, podrían tener efectos sobre ese aspecto. Se trata de la **regulación de la jornada laboral y el régimen de descanso de los trabajadores rurales** (Ley 18.441 de 2009) y la **promoción de inversiones productivas** (Ley 16.906 de 1998).

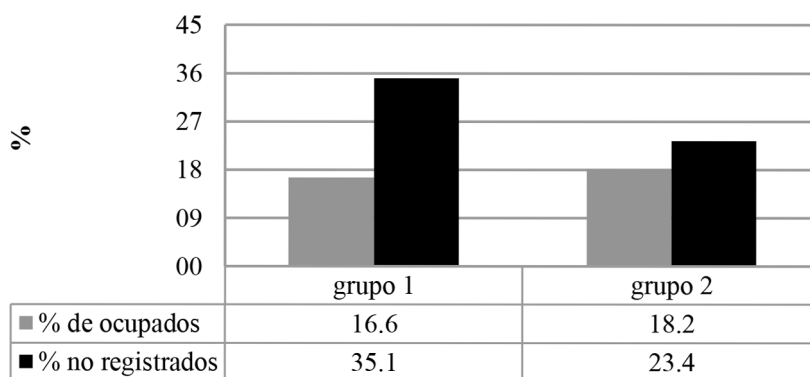
En lo que respecta a la primera, si bien consiste en una regulación, se asume que un mayor control del régimen horario también puede generar

efectos positivos en materia de formalización y que, por las características de la rama de actividad en términos de su distribución espacial, ello podría incidir en el mejoramiento de la calidad del empleo en regiones desfavorecidas.

Con relación a eso, si se retoma la comparación entre los dos grupos de departamentos ubicados en los extremos de la distribución de la informalidad, los datos muestran que en el que presenta mayor porcentaje, el empleo rural no registrado en promedio duplica al del grupo que tiene menos, por lo que es de esperar que en la medida en que esa forma deficitaria de la inserción laboral disminuya su incidencia en dicho sector, ello produzca también un proceso de reducción de la inequidad territorial.

Pero, por otro lado, se debe reconocer que el efecto de la formalización tendrá limitada incidencia sobre dicha brecha, en tanto que el peso de esa rama en la estructura de la demanda de empleo en ambas zonas, es en promedio similar (16,6% y 18,2% respectivamente), es decir, no es significativamente superior en la zona menos favorecida.

**Gráfico 3.** Porcentaje de ocupados y de ocupados no registrados a la seguridad social en rama de producción agropecuaria, forestación y pesca. Promedio grupos seleccionados. 2015



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de MTSS



Al analizar la distribución de los ocupados en ambos grupos de departamentos, se puede ver que, algo más de la mitad de los mismos pertenecen a cuatro ramas de actividad y en pesos relativos similares en cada una de ellas (53,3% en el Grupo 1 y 55,6% en el Grupo 2), tratándose de las correspondientes a producción agropecuaria, forestación y pesca; comercio; industria manufacturera; y la construcción. Donde sí aparecen diferencias es en el porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social al interior de cada rama; y esto no tanto en lo que respecta al sector primario, en el cual la incidencia de la informalidad es menor, “posiblemente explicada por particularidades en la forma de tributación a la seguridad social de este sector” (INE, 2006: 4), sino principalmente en las correspondientes a comercio e industria manufacturera (Ver Cuadro 3).

**Cuadro 3.** Porcentaje de ocupados y ocupados no registrados a la seguridad social en ramas seleccionadas. Promedio grupos. 2015.

	Agric., forest. y pesca		Comercio		Ind. Manufact		Construcción	
	Ocup.	no registr.	Ocup.	no registr.	Ocup.	no registr.	Ocup.	no registr.
<b>Grupo 1</b>	16,6	35,1	19,0	56,0	9,4	54,9	8,3	66,2
<b>Grupo 2</b>	18,2	23,4	15,9	28,6	12,7	24,9	8,8	47,4

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del MTSS, 2017

Por lo visto entonces, si bien una reducción de la informalidad en el empleo rural podría tener un impacto en la reducción de la brecha territorial, el mismo no sería tan importante como para modificar significativamente la situación de disparidad. De hecho, la evolución del fenómeno así lo muestra.

En segundo término, aparece la denominada promoción de inversiones productivas, al ser de las políticas mencionadas aquella que incorpora explícitamente la cuestión de las desigualdades territoriales (aunque vinculadas con la pobreza), así como también una dimensión referida a la calidad del empleo. Estos aspectos la convierten en una política de particular interés para este trabajo.

### **La promoción de inversiones como política de formalización del empleo**

Esta política se inscribe en la vigencia de la Ley 16.906 de 1998 (de Promoción y Protección de inversiones), reglamentada por el Decreto 455/007 y, posteriormente, por el Decreto reglamentario 2/012.

Dicho régimen, el que se vincula con la mencionada reforma tributaria, establece beneficios fiscales a las inversiones de acuerdo con una serie de indicadores derivados de objetivos. Entre dichos beneficios se encuentran la devolución del IVA; la exoneración de Tasas o Tributos a la Importación y del Impuesto al Patrimonio; así como también, y fundamentalmente, la reducción del Impuesto a la Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE).

Específicamente hay dos objetivos que resultan de interés para este análisis: el de la *generación de empleo* y el de *descentralización*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Además de otros orientados al aumento de las exportaciones, la utilización de tecnologías limpias o incremento de investigación y desarrollo de innovación, así como de tipo sectorial.

**Cuadro 4.** Objetivos de Generación de empleo y descentralización

Objetivo	Indicador
Generación de empleo	Puntaje según tamaño de la inversión y calidad del empleo generado
Descentralización	Puntaje según el Índice de Pobreza Departamental si es en el interior, y según el Índice de Desarrollo Humano del barrio si es en Montevideo

**Fuente:** MEF.COMAP (2012)

La generación de empleo es concebida de forma bidimensional, tanto la cantidad como la calidad de los mismos. En cuanto a este último aspecto, la descentralización se pondera otorgando mayores puntajes según el salario que se pague (en tramos de acuerdo al índice Base de Prestaciones y Contribuciones, BCP). Se asume que ello se corresponderá con puestos de mayor calificación; además de un incentivo adicional de acuerdo a que sean empleos para mujeres, para menores de 24 o mayores de 50 años, u ocupados en tareas agropecuarias.

**Cuadro 5.** Indicador generación de empleo. Decreto 02/012

<b>Categoría</b>	<b>Salario pagado</b>	<b>UCE para 1 puesto generado</b>
A	S.Nominal > 20 BPC	1,5
B	10 BPC < S.N. o 20 BPC	1
C	5 BPC < S.N. o 10 BPC	0,75
D	S.Nominal < 5 BPC	0,5
<b>Colectivo</b>	<b>Condición</b>	<b>UCE adicional para 1 puesto generado</b>
1	Sexo femenino	0,25
2	< 24 años o > 50 años	0,25
3	Trabajador rural	0,25

**UCE** = Unidad de Cuenta Empleo

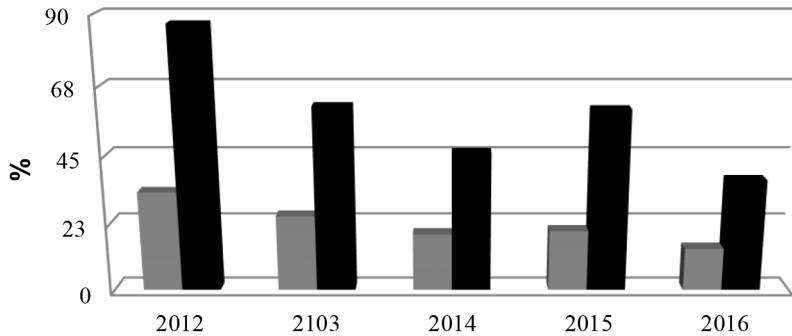
**Fuente:** Adaptado de Weigel Haller (2012)

En síntesis, se podría decir que se trata de acciones dirigidas a solucionar inequidades que afectan a grupos discriminados en el mercado laboral, lo que se hace a través de políticas activas de empleo orientadas a la demanda, pero que, por sí mismas, no se proponen afectar a la disparidad territorial.

El segundo objetivo, el de “descentralización”, en su formulación, sí se propone fomentar el desarrollo de los territorios menos favorecidos, los cuales son definidos de acuerdo al Índice de Pobreza Departamental (IPD) en el caso del interior y al Índice de Desarrollo Humano (IDH) según barrios cuando se trata del caso de Montevideo.

En cuanto a los resultados obtenidos, si se observa el quinquenio 2012–2016 (Gráficos 4 y 5) se puede ver que tanto la distribución de proyectos como de los empleos que esperaban generar los mismos (los que se asumen son necesariamente formales), se dirigen mayoritariamente al grupo de departamentos con menor porcentaje de ocupados informales.

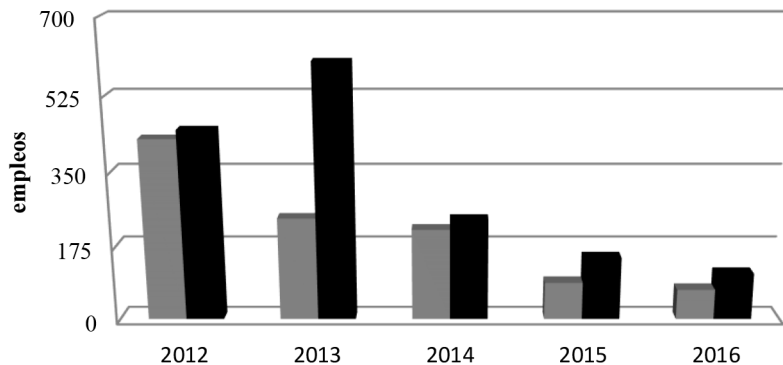
**Gráfico 4.** Cantidad de proyectos recomendados, según grupos de departamentos. 2012-2016



	2012	2103	2014	2015	2016
■ grupo 1	33	25	19	20	14
■ grupo 2	87	61	46	60	37

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de COMAP

**Gráfico 5.** Cantidad de empleos que esperaban generar los proyectos según grupo de departamentos. 2012-2016



	2012	2013	2014	2015	2016
■ grupo 1	426.7	241.78	215.29	88	70.81
■ grupo2	447	601.228	239.01	148.34	110.236

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de COMAP

De igual forma, como se ve en los Gráficos 4 y 5, el impacto del régimen parece ser poco significativo en lo que respecta a la generación de empleo directo. Además que, en cuanto a la desigual distribución de la informalidad laboral, no solo no actúa reduciéndola, sino que incluso parece reproducirla. De hecho, en términos generales, no se viene cumpliendo lo que pretende el objetivo de descentralización, el que como se dijo otorga incentivos cuanto mayor sea el IPD. Los datos para el período 2012-2016 muestran una tendencia a la concentración de los proyectos en la región con menor pobreza, es decir, la que capta el 27,7% de los proyectos, el 28% del monto a invertir y el 30,7% de los empleos que se esperaban generar, frente al 11,9%, 24% y 14%, respectivamente de la región más pobre.

Un dato que grafica la ineficacia del mecanismo de direccionamiento de las actividades económicas es que, en el mismo período, Montevideo por sí solo recibió el 44,7% del total de emprendimientos, un 25,7% del capital y obtuvo un 42,9% de los puestos de trabajo.

Además, también se ha podido ver que aún en los casos donde se produce la localización de grandes inversiones, ello ocurre bajo una lógica extractivista y con resultados de «enclave», tal y como ha quedado demostrado en el caso de la instalación de la planta de celulosa de UPM (ex Botnia) en la ciudad de Fray Bentos (Leal, Rundie y Borrelli, 2013).

Asimismo, se ha constatado que el efecto de estas grandes inversiones en el mercado de trabajo local es transitorio y acotado a la etapa de construcción de infraestructuras, pero luego la demanda de mano de obra de la zona es escasa y poco calificada. En cuanto a esto, cabe señalar que, si bien la Ley 16.906 en su artículo 11 expresa que se tendrán especialmente en cuenta, a efectos del otorgamiento de los beneficios, a aquellas inversiones que, entre otras cosas, utilicen “significativa” mano de obra local, lo cierto es que luego eso no se traduce en un indicador concreto para el otorgamiento de exoneraciones fiscales.

## **La promoción de inversiones como herramienta de la política territorial neodesarrollista**

Ya se dijo que la promoción de inversiones es considerada dentro de aquellas medidas que fomentan la formalización del empleo. Sin embargo, se demostró que no tiene efectos sustantivos en la reducción de la brecha de la desigualdad territorial. Pero si bien ello es así, también lo es que forma parte importante de la estrategia neodesarrollista que el Estado uruguayo viene llevando adelante.

En cuanto al uso del término estrategia neodesarrollista, si bien se trata de un tema objeto de debate, existe un cierto consenso en definirlo como nuevo desarrollismo o neodesarrollismo, a instancias de Bresser-Pereira (2007), y de otros autores como:

[...] al modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el Estado juega un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación (Harvey, 1998). Este nuevo modo de regulación genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso imponiendo algunas condiciones al capital transnacional (Santos, Narbondo, Oyhançabal y Gutiérrez, 2013: 13).

En ese proyecto, la captación de capitales transnacionales tiene una doble función. Por un lado, está asociado con el objetivo prioritario de captar divisas y generar dinamismo económico y, por el otro, y en el plano más enunciativo, guarda relación con los intentos de lograr una mejor redistribución espacial de las actividades económicas y del empleo (y con ello de la población) a través de políticas públicas.

Esto último tiene su antecedente en la planificación regional del primer desarrollismo cuando se implementaron políticas de “inducción a la movilidad espacial del capital” (Silva, 2002), lo que se hizo a través de la estrategia de polarización del crecimiento (Perroux, 1955) como respuesta a la concentración generada por la sustitución de importaciones en su forma de “fordismo periférico” (De Mattos, 1993).

En ese momento, se buscó fomentar la creación de *polos* en las regiones periféricas con el objetivo de mejorar la distribución de las actividades económicas, el empleo y la población. Se recurría entonces a una serie de incentivos crediticios y fiscales, a subsidios, así como también a inversión en infraestructura pública. Los resultados no fueron los previstos, en tanto que no solamente no se produjo la esperada desconcentración, sino que, por el contrario, las disparidades se consolidaron.

En el caso de Uruguay, con el cambio político de 2005 y luego de un período de políticas neoliberales, se retoma la tradición dirigista del Estado en el desarrollo, cuyo primer antecedente institucionalizado había sido la creación de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) en 1959 y el diseño por parte de ese organismo del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965–1974.

En materia territorial, también ahora la política pública intenta dar respuesta al diagnóstico de las desigualdades a través de políticas explícitas de desarrollo regional, aunque como se ha evidenciado específicamente en lo que refiere al régimen de promoción de inversiones, dicho dispositivo no parece generar resultados en ese sentido.

Llegado a este punto, se podría afirmar que la desigualdad territorial de la informalidad del empleo y, por ende, de la calidad del mismo, es una cuestión relegada en las políticas posneoliberales de inclusión socio-laboral en Uruguay. De igual forma, se representa un componente predominante-



mente formal en el régimen de inversiones, y por añadidura, en la estrategia de desarrollo. La pregunta que surge es ¿por qué eso es así?

### **La dualidad de la política territorial neodesarrollista**

La respuesta que aquí se propone es que probablemente el lugar relegado de las desigualdades territoriales en la agenda de la política pública tenga que ver con tensiones propias del neodesarrollismo.

Esa estrategia es objeto de debate, por un lado, entre posiciones que consideran que la misma encarna el regreso a los postulados desarrollistas, mientras que, por otro, se enfatiza en aquellos aspectos que denotan una continuidad de los lineamientos de política neoliberal. En esa discusión, hay elementos que permiten sostener ambas posturas. Por un lado, se observa un regreso del Estado al desarrollo, lo que se manifiesta en un nuevo equilibrio entre matrices “estado-céntricas” y “mercado-céntricas” (Katz, 2014: 2). Pero no se trata del retorno del Estado productor (inversor), sino un Estado eficaz desde una perspectiva neoinstitucionalista, con foco en la estabilidad monetaria, la disciplina fiscal (fiscalidad responsable) y el fomento de la iniciativa privada.

Dicho Estado plantea una estrategia de desarrollo industrial en sectores clave, con el objetivo principal de generar empleo urbano, sumado a un proceso de reindustrialización. Es así como, el “desarrollismo de economía abierta” no se trata de una vuelta a la sustitución de importaciones, sino de la conformación del sector industrial competitivo en mercados internacionales (Grottola, 2010: 8).

Es justamente el papel regulador del Estado en la economía el centro de la porfía, y ello es producto, en buena medida, del propio posicionamiento de quienes sostienen este modelo. Modelo que se presenta como una alternativa al neoliberalismo, pero que también se le denomina como populismo económico y al que se le considera fiscalmente irresponsable.

Las posturas críticas consideran que el mismo modelo combina elementos tanto keynesianos como liberales,

[...] propicia una economía abierta —como los ortodoxos—, pero sólo parcialmente; la intervención del Estado en la regulación social, pero con un mercado de trabajo flexible [...] que no debe confundirse con falta de protección. Incluye, además, reformas institucionales que protejan al mercado, pero que también construyan un Estado eficiente y, por tanto, relegitimado; defiende el equilibrio fiscal, para garantizar un Estado fuerte pero austero. (Laguado, 2012: 80).

Desde aquí, se cree que la necesidad de compatibilizar equidad con crecimiento económico es un nudo con el que este enfoque debe lidiar y que ello define a la política pública en su relación con el territorio. Existe una tensión en el accionar del Estado y, por tanto, de la política pública, por un lado, entre el enfoque posneoliberal que adoptan las políticas sociales y laborales en pos del objetivo de la igualdad y, por el otro, el hecho de que ese mismo Estado sea “[...] el lugar donde va a cristalizarse la necesidad de reproducir el capital a escala internacional [...]. Es el lugar por donde transita la violencia necesaria para que la división internacional del trabajo se realice, porque es el elemento y el medio que hacen posible esa política” (Mathías y Salama, 1986: 43-44 citado en Thwaites y Castillo, 1999: 126).

En lo que respecta a la apuesta a la inversión transnacional, así como la lógica extractivista bajo la cual muchas veces ésta actúa, esa estrategia presenta una fuerte impronta neoliberal, con la salvedad de que ahora el cuestionamiento histórico de esas prácticas se matiza con las políticas sociales compensatorias que son financiadas con los recursos que ingresan a través de las mismas.

Esa dependencia de los capitales transnacionales condiciona la política pública territorial y hace que las dinámicas productivas y de los mercados de trabajo regionales tiendan a ser menos definidas por la política interna de integración social y mucho más por los requerimientos del modelo de desarrollo. Es decir, el territorio pasa a ser definido por las políticas diseñadas y ejecutadas en función de esas relaciones con actores externos, en la medida en que “el rol del poder territorial es asegurar espacios abiertos dentro de los cuales el excedente de capital se pueda mover” (Harvey, 2006: 47).

Una contradicción central existe dentro del capitalismo entre la lógica territorial y la lógica capitalista del poder. [...] Por lógica territorial, quiero decir las estrategias políticas, diplomáticas y militares invocadas y usadas por una entidad territorial definida, tal como un Estado, mientras lucha en la obtención de sus intereses y la acumulación de poder en su propio derecho. La lógica capitalista se centra en la manera en que el poder económico fluye a través de un espacio continuo hacia fuera de entidades territoriales (tales como estados o bloques de poder regionales) a través de las prácticas cotidianas de producción, mercado, comercio, flujo del capital, transferencias monetarias, migración laboral, transferencia de tecnología, especulación monetaria, flujos de información, impulsos culturales y cosas por el estilo (46).

Muestra de eso es que, si bien la ley de inversiones promueve y protege tanto a la inversión nacional como extranjera, el hecho de otorgar a la segunda el mismo régimen de admisión y tratamiento resulta indicativo de su propósito. Eso adquiere mayor sentido cuando se la visualiza en tanto formando parte de un conjunto de medidas diseñadas para facilitar la llegada de capitales, entre las que se encuentran la Ley de Puertos N° 16.246, la Ley Forestal N° 15.939; la Ley de Zonas Francas N° 15.921; la Ley N° 18.786

sobre Contratos de participación Público-Privada; los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y la firma de Acuerdos marco y Tratados de Libre Comercio, entre otros.

Estos acuerdos son priorizados y dejan en un lugar secundario a los actores locales o regionales, a la vez que se produce la cesión a bajo costo de los recursos naturales, sin que ello requiera lo que se ha dado en denominar como “licencia social” para operar (LSO), es decir, del consentimiento de la sociedad local.

Al igual que en el primer desarrollismo, se podría decir que se da una “subordinación” de la cuestión territorial a la estrategia de desarrollo económico (De Mattos, 1993). Es decir, que la prioridad de atraer capitales se impone a otras relacionadas con la necesidad de corregir el problema del desarrollo regional desigual.

La ferviente necesidad de obtener un recurso escaso (el capital), ha dinamizado una lucha competitiva entre los países, en la que para salir victoriosos sus gobiernos tienen que ofrecer facilidades de todo tipo. La expansión del espacio económico de valorización del capital en la llamada globalización económica, se sostiene sobre la incesante necesidad del capital para buscar las mejores condiciones para reproducirse. Los Estados nacionales y los organismos supranacionales de promoción y control —Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio (OMC)— están marcando la pauta para el desenvolvimiento del capital (Gómez, 2005: 2).

En ese sentido, si bien es cierto que el retorno del Estado a la regulación del mercado laboral se considera una buena noticia, también es cierto que en el plano territorial ese mismo Estado responde más a un enfoque desregulador por omisión, donde las desigualdades de ese mercado no son objeto de

intervenciones. Los márgenes de acción del Estado para corregir las desigualdades territoriales producidas por las dinámicas económicas vinculadas con los procesos de integración a la economía mundial, son estrechos y se quedan, en la mayoría de las veces, en formulaciones de políticas sin efectos prácticos.

Eso significa que, en el escenario de la globalización neoliberal, el territorio adquiere una doble faceta: por un lado, como lo local, lo concreto, el lugar donde se ejecutan programas y proyectos de desarrollo endógeno en el marco de procesos de descentralización y, por el otro, como espacio mercantilizado, introducido a dinámicas donde rigen lógicas extraterritoriales, las cuales tienen mayor capacidad de definir la posición estructural de dicho territorio.

Ese proceso se da en el marco lo que Robinson define como nueva configuración transnacional del poder, caracterizada por un ascenso de un capital verdaderamente transnacional, una nueva producción globalmente integrada y un nuevo sistema financiero. Para él, uno de los mecanismos que facilita esa transnacionalización del capital es justamente el crecimiento de las inversiones extranjeras directas (Robinson, 2007). El actor de esta globalización, la clase capitalista transnacional, logra ejercer su autoridad política a través de la utilización de los aparatos estatales de cada país, o de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, en un intento por convertir el poder estructural de la nueva economía global en una autoridad política concreta y directa. De hecho, el componente neoliberal de la política de desarrollo queda en evidencia cuando las negociaciones y acuerdos en el ámbito de los organismos internacionales, o entre los Estados, se construyen “sobre las premisas del libre comercio y para la salvaguarda de los intereses de los inversionistas” (Barreto y Carrau, 2015b: 5).

A modo de síntesis, si bien es indudable que el regreso del Estado a la regulación del mercado de trabajo ha significado una mejora en los indi-

cadore laborales y sociales, ello no ha tenido efecto sobre la desigualdad territorial de la calidad del empleo, aspecto que de acuerdo a lo analizado parecería no ser un objetivo prioritario de la política sociolaboral. Esto podría responder al hecho de que los procesos territoriales son predominantemente afectados por otro tipo de políticas, es decir, las requeridas por la estrategia de desarrollo en su vínculo con los agentes del mercado global, en cuyo marco los territorios son objeto de dinámicas económicas menos sujetas al control del Estado, aunque posibilitadas por éste.

## Conclusiones

Si bien el Estado uruguayo ha vuelto a asumir un papel activo en materia social y laboral, al ejecutar, en lo que a esto último se refiere, políticas orientadas a la protección del trabajo, lo que ha dado como resultado, entre otros, un descenso de la informalidad laboral en todos los departamentos, aun así, la desigual incidencia de la misma a nivel territorial no sólo no se ha reducido, sino que ha aumentado. Se puede afirmar entonces que existe un desarrollo desigual en lo que respecta a la calidad del empleo entre espacios sub-nacionales que no ha sido afectado por la política pública posneoliberal.

En cuanto a eso, la respuesta que desde el Estado se ha dado al problema de la informalidad en el empleo se ha enfocado principalmente en grupos específicos de trabajadores afectados por esa condición, o en ramas de actividad con elevado componente de empleo no registrado; pero no tiene como objetivo principal la reducción de las disparidades territoriales en lo que respecta a ese indicador de la calidad del empleo.

La medida que más directamente se relaciona con eso es la referida a la promoción de inversiones en su objetivo de *descentralización*, pero se ha constatado que no sólo no logra direccionar las actividades económicas a las zonas desfavorecidas, tal cual lo que propone, sino que incluso viene pro-

duciendo el efecto contrario de consolidación de las desigualdades que dice querer revertir. Además, se ha observado que incluso cuando sí se produce la localización de actividades a gran escala en zonas deprimidas, el empleo que se genera no es sostenible, así como tampoco es cuantitativamente significativo ni aprovechado por los recursos locales.

Por otra parte, esa política constituye un componente clave de la estrategia neodesarrollista la cual, a diferencia de la que se implementó en el ámbito social y laboral, posee un basamento neoliberal sustentado en la necesidad de que se produzca crecimiento económico el cual luego será redistribuido, en parte por medio de políticas sociales, así como también vía la creación de empleo. Pero esa estrategia abre los territorios a los flujos de capital transnacional y, por consiguiente, las desigualdades entre ellos, los departamentos, son menos afectadas por las políticas internas de integración social y más por aquellas que responden a esa inserción en la economía mundial.

Esa contradicción entre la política posneoliberal que se propone desmontar el andamiaje de desregulación de la economía y la estrategia neodesarrollista y su vínculo con el capital transnacional sobre fundamentos de libre mercado, imprime un carácter dual a la política pública en lo que respecta a la cuestión del desarrollo territorial desigual en Uruguay.

## **Bibliografía**

- Amarante, Verónica, Arim, Rodrigo, y Yapor, Mijail 2015 “Desigualdad e informalidad en Uruguay” en Amarante y Arim (eds.) *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas* (Santiago: CEPAL).
- Amarante Verónica, y Espino, Alma (2009) “Informalidad y desprotección social en el Uruguay” en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoa-*

mericana de Economía, (México: Universidad Nacional Autónoma de México) Número 158

- Amarante, Verónica, y Perazzo, Ivone 2013 *Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo DT 4/13 (Instituto de Economía-Universidad de la República).
- Barreto Ghione, Hugo 2017 *50 años de Legislación Laboral en el Uruguay (1967 -2017)*, Trabajo presentado en la celebración de los 50 años de creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Barreto, Viviana y Carrau, Natalia 2015b *De cuando la amenaza se hace demanda: el impacto de las reglas de inversiones en las políticas públicas y los derechos*. <<https://www.redes.org.uy/2015/06/15/de-cuando-la-amenaza-se-hace-demanda/>> Acceso junio de 2018
- Bresser-Pereyra, Luiz Carlos 2007 “Estado y mercado en el nuevo desarrollo” en Revista Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto.
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. (Buenos Aires: Paidós).
- Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP)–Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Uruguay)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2010 “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales” en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ed.) *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir* (Brasilia: CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015 *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial* (Santiago: CEPAL).



- De Mattos, Carlos 1993 “La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano” en *Revista de Estudios Regionales* (Andalucía) Nº 35.
- Decreto 105. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 14 de marzo de 2005.
- Decreto 199. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 20 de junio de 2007.
- Decreto 455. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 6 de diciembre de 2007.
- Decreto 2. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 2 de febrero de 2012.
- Farné, Stefano 2003 *Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia* (Lima: Organización Internacional del Trabajo/Oficina Subregional para los Países Andinos).
- Gómez Meza, A. 2005 *La Inversión Extranjera Directa y sus efectos en el empleo en América Latina (en el marco del ALCA y las integraciones regionales)*. Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional. Programa Regional de Becas CLACSO (Buenos Aires: CLACSO).
- Grottola, Leonardo 2010 *Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003 – 2010)* Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. (Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)).
- Harvey, David 1998 *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Buenos Aires: Amorrortu)
- Harvey, David 2006 *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. GeoBaires Cuadernos de Geografía. (Buenos Aires: Universidad de

- Buenos Aires-Facultad de Filosofía y Letras).
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2010 Censo de Población, Hogares y Viviendas (Uruguay)
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2006 Encuesta Continua de Hogares (Uruguay)
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2016 Encuesta Continua de Hogares (Uruguay)
- Instituto Nacional de Estadística (INE) 2006 *Empleo informal en el Uruguay* (Montevideo: INE).
- Jiménez Restrepo, Diana 2012 *La informalidad laboral en América Latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista?* Cuadernos de Economía. 31(58).
- Katz, Claudio 2014 *¿Qué es el neo-desarrollismo? una visión crítica. Economía. Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo* (México: Instituto de investigaciones sociales, Universidad Nacional Autónoma de México).
- Laguado Duca, Arturo 2012 “Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político” en Aportes (Guadalajara) N° 30.
- Leal, Jorge, Rundie, Cristina y Borrelli, José 2013 “Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional” en Leal, Jorge (ed.) *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional*. (Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales-CenUR Litoral Norte de la Universidad de la República).
- Ley 10.449. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 12 de noviembre de 1943.
- Ley 15.921. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 26 de enero de 1988.

- Ley 15.939. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 9 de febrero de 1988.
- Ley 16.246. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 23 de abril de 1992.
- Ley 16.906. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 20 de enero de 1998
- Ley 17.296. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 23 de febrero de 2001.
- Ley 17.940. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 10 enero de 2006.
- Ley 18.065. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 5 de diciembre de 2006.
- Ley 18.083. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 18 de enero de 2007.
- Ley 18.099. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 7 de febrero de 2007.
- Ley 18.211. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 13 de diciembre de 2007.
- Ley 18.395. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 6 de noviembre de 2008.
- Ley 18.399. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 10 de noviembre de 2008.
- Ley 18.441. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 23 de enero de 2009.
- Ley 18.566. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 30 de septiembre de 2009.

- Ley 18.786. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 19 de agosto de 2011.
- Ley 18.899. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 9 de mayo de 2012.
- Naranja Sotelo, Martín 2017 “Monotributo. Descripción y análisis de su evolución. Actualización” en Comentarios de Seguridad Social. (45) (Montevideo: Asesoría General en Seguridad Social – Banco de Previsión Social).
- Mathias, Gilberto y Salama, Pierre 1986 *El Estado sobredesarrollado: de las metrópolis al tercer mundo* (México: Ediciones Era)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2014 “Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados” en Organización Internacional del Trabajo (Ed.). *Notas sobre formalización* (Santiago: Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC) - OIT).
- Perroux, François 1955 “Note sur la notion de pôle de croissance” en *Économie appliquée* Vol. 7, N° 1-2.
- Riella, Alberto y Mascheroni, Paola 2009 *Explorando la calidad del empleo en la forestación. Departamento de Sociología, CSIC, FCS.* (Montevideo: Universidad de la República).
- Robinson, William 2007 *Una teoría sobre el capitalismo global* (Bogotá: Editorial Desde Abajo).
- Robinson, William 2007 “Capitalismo transnacional” Entrevista 22/04/2007 Revista Sinpermiso Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/capitalismo-transnacional-entrevista>. Acceso abril de 2018

- Santos, Carlos, Narbondo, Ignacio, Oyhantçabal, Gabriel y Gutiérrez, Ramón 2013 “Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay” Revista Contrapunto, (Montevideo) Vol. 2.
- Senatore, Luis, Méndez, Gustavo y Traversa, Federico 2009 *Cuestiones de Agenda: La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009*, (Montevideo: Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Silva Lira, Iván 2012 *Caracterización del desarrollo territorial y de las “políticas regionales”*. Centro de Estudios Regionales. (Santiago: Universidad de los Lagos).
- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José 1999 “Poder estatal y capital global: los límites de la lucha política” en Boron, Atilio, Gambina, Julio y Minsburg, Naum (Comp.), *Tiempos violentos Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. (Buenos Aires: Editorial CLACSO).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Oriental del Uruguay (MTSS) 2013 *Panorama del Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial, 2006-2012* (Montevideo: Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y el Empleo – MTSS)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Oriental del Uruguay (MTSS) 2016 *Serie informes departamentales. Principales indicadores del Mercado laboral*, (Montevideo: MTSS)
- Weigel Haller Finanzas Corporativas 2012 *Ley de inversiones. Cambios en la Reglamentación para obtener beneficios fiscales*. <[http://www.camaramercantil.com.uy/up\\_loads/cms\\_news\\_docs/WH-Uruguay%20Promocion%20de%20Inversiones%20Conferencia.pdf](http://www.camaramercantil.com.uy/up_loads/cms_news_docs/WH-Uruguay%20Promocion%20de%20Inversiones%20Conferencia.pdf)> Acceso mayo de 2018

# MUNICIPIOS: LA NUEVA AGENDA DEL DESARROLLO TERRITORIAL URUGUAYO<sup>1</sup>

Alejandra Andrioli<sup>2</sup>

## Resumen

El proceso descentralizador en Uruguay en el año 2009 inicia una nueva agenda de desarrollo territorial y democratización del Estado a través de la creación de Municipios como tercer nivel de gobierno. Esta innovación política- administrativa uruguaya, se enmarca en un escenario histórico de país centralista, unitario y con desigualdades territoriales. Los Municipios analizados han sido síntesis de diversos procesos de desarrollo nacional, que los ha ido configurando en territorios particulares, con estructuras productivas disímiles y con sociedades locales marcadas por debilidades de carácter endógeno. A fin de generar conocimientos de la marcha del proceso, se reflexiona a partir de las percepciones de actores municipales, en departamentos del norte del país, en relación a logros, obstáculos y desafíos a futuro.

**Palabras claves:** descentralización, desarrollo, desigualdades territoriales, municipios.

---

<sup>1</sup> Este artículo resume algunas reflexiones surgidas de investigaciones realizadas en la línea de trabajo Desarrollo y Descentralización del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República de Uruguay UdelaR.

<sup>2</sup> Docente e investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República (Uruguay).

## Introducción

Uruguay inauguró un innovador proceso descentralizador a partir de la Ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” (18.567), promulgada en 2009 que redefinió la agenda del desarrollo territorial. A partir de la efectivización de la Ley en 2010, se crearon 89 municipios y se agregaron 23 municipios más en 2015, cuya consecuencia inmediata fue la transformación del formato político–institucional en el país, instaurando a los municipios como “tercer nivel gubernamental”.

La municipalización se concibe como una política pública explícita del gobierno uruguayo que retoma la agenda de la acción estatal sobre los territorios y enfatiza la calidad democrática y la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local. En el artículo se problematiza este proceso descentralizador a la luz de algunas de las características de Uruguay como país unitario y centralizado; con un desarrollo territorial desigual y demográficamente disperso y en un contexto de capitalismo globalizado. Dado que se constituye en condiciones que interrelacionados imprimen no sólo resultados disímiles en la gestión política–administrativa de los nuevos municipios, sino que enfatizan los enormes desafíos que se tienen para el logro del desarrollo en dichos territorios. Consideraciones éstas que aluden a una política pública promovida y conducida por el Estado central y que básicamente apunta a la profundización de la calidad democrática en territorios rezagados: descentralización “desde arriba” o “descentralización–centralizada” (Veneziano, 2004).

Con este fin, se abarcan los primeros siete años de los municipios de los departamentos de Salto y Artigas y se recogen las principales percepciones sobre esta nueva experiencia, los logros, los obstáculos y desafíos a futuro desde las entrevistas que se le hicieron a los nuevos actores políticos institucionales, como fueron sus alcaldes y concejales. Se analiza, de igual forma,

la influencia de las desigualdades territoriales, sus perfiles productivos, la creación de nueva institucionalidad y el impacto que éstas tienen en los diferentes resultados de la gestión municipal. Ante estos desafíos que propone la descentralización en Uruguay, se intenta reflexionar en algunos contrapuntos y en las luces y sombras que plantean estos primeros años de creación de los municipios y se pone en relieve las particularidades uruguayas.

### **Desarrollo y descentralización: coexistencias y superposiciones**

Nuevos y viejos debates sobre desarrollo y descentralización son reeditados a la luz de los desafíos que la gestión de los municipios uruguayos encuentran a lo largo de estos primeros años de gestión y que instan a significar algunas de las características del país: unitario y centralista, demográficamente macrocefálico, con dispersión poblacional y estructuras productivas que han generado históricamente desigualdades socio-territoriales.

Agregado a estas características intrínsecas de Uruguay, es necesario señalar que, en general, los procesos descentralizadores se enmarcan dentro de modelos de desarrollo que en el país han tenido sus propias particularidades. Históricamente, las dicotomías Montevideo/interior y rural/urbano fueron productos de modelos dualistas, bajo la égida del enfoque modernizador de desarrollo que no sólo significaron una estabilidad semántica de lo moderno frente a lo tradicional, sino que se fueron materializando en la conformación de territorios singulares, centros y periferias con estructuras productivas desiguales. Sedimentadas tanto en constelaciones de sentido y significaciones subjetivas, así como resultados de modelos en la aplicación de políticas económicas y sociales, donde el “centralismo” ha sido condición indispensable para el desarrollo. Condición histórica que perdura hasta hoy.

En Uruguay, se puede decir que existe una concepción ecléctica, heterodoxa y a la “uruguaya” del desarrollo, y que se puede definir en función de



las coexistencias y/o persistencias en la aplicación de políticas públicas que responden a modelos y corrientes de pensamiento y que se han superpuesto y se superponen actualmente entre sí.

A partir de los análisis de García Delgado (2006) sobre un replanteo teórico del desarrollo, así como de la macroeconomía y negociación transnacional, se puede considerar que aún persisten en Uruguay una visión neoliberal con estrategias ortodoxas que son arrastres de las exigencias impuestas por las agencias internacionales; visión neo-institucional con estrategias de desarrollo social y humano que se propone mejorar la calidad institucional del Estado, al corregir deficiencias del mercado y brindar una visión neo-desarrollista/keynesiana con estrategias “heterodoxas” que, sin dejar la perspectiva neo-institucional, se apoya en criterios de sustentabilidad del plan económico estatal, bajo un estilo de “negociación con dignidad” (García, 2006: 76-82).

La consideración de que en Uruguay se superponen estrategias de políticas económicas y sociales se sustenta en que, dentro de las perspectivas desarrolladas con anterioridad, persiste la aplicación de estrategias propias de modelos neoliberales, junto con exigencias de capitales financieros globales y agencias internacionales que continúan presionando por reformas “estructurales para lograr crecimiento” (García Delgado, 2006: 76-82). En síntesis, se encuentran resabios de valoraciones positivas hacia el “derrame económico” y estrategias de *lobby* público/privado nacional y global. Es decir, un Estado que da señales hacia afuera de confiabilidad en el manejo de sus variables macroeconómicas y que se enfoca en la recepción de inversiones extranjeras directas como, por ejemplo, el impulso a la localización de agronegocios en materia forestal, sojera y minería a cielo abierto.

Por otro lado, los sucesivos gobiernos de izquierda en Uruguay han impulsado políticas que se ajustan a una visión neoinstitucionalista, en el sentido de reforzamiento de políticas sociales e incremento de los derechos de ciudada-

nía, bajo criterios de territorialidad y de profundización democrática y con políticas públicas dirigidas a la descentralización del Estado. En donde se busca acercar el Estado a la gente, concepto de Estado “enraizado” (Evans, 1995), así como profundizar la calidad de la democracia, al promover diversas formas de participación ciudadana en un formato político-institucional y territorial diferente: municipalización con enfoque democratizador y de desarrollo local.

Y, por último, se considera la heterodoxia uruguaya en el sentido que continúa promoviendo el papel activo del Estado central que “propende a crecer, generar derrame y cohesión social y pone el tema de una “nueva cuestión social” en reducir niveles de vulnerabilidad en lo económico y social” (García Delgado en Riella, 2008):

Esta corriente fundamenta sus argumentos en el rol activo del Estado para crecer generar distribución y cohesión social. Busca recomponer un capitalismo productivista de carácter nacional y regional. Apunta a la configuración de un nuevo rumbo orientado por la idea central de generar más producción y trabajo mediante la generación de infraestructura pública (Riella, 2008: 118).

Sobre estos fundamentos, entre coexistencias y superposiciones, es que debemos ligar necesariamente la “descentralización/centralizada” uruguaya (Veneziano, 2004) que promueve este formato institucional a través de la creación de Municipios. Sin pretender desarrollos analíticos exhaustivos a los cuáles generalmente conduce el concepto descentralización por su propia polisemia, sí se considera necesario enmarcar el análisis en los contextos territoriales concretos donde el proceso se pone en marcha. La contextualidad lejos de reducir las complejidades teóricas conceptuales, sumerge cualquier análisis de la descentralización en laberintos paradigmáticos que no minimizan la multiplicidad definitoria ni sus ambigüedades, por el contrario, se le agregan otros ingredientes a su pluralidad:

Palabras como Descentralización, Desarrollo local, Participación, tienen un poder simbólico muy fuerte y una connotación predominantemente positiva, pero ellas pueden insertarse en distintos paradigmas que se basan en visiones de sociedad, del Estado y de la política que pueden ser diferentes y antagónicas. Los actores políticos no pueden estar ausentes de esta discusión de fondo ya que son ellos quién deben responsabilizarse de las decisiones sobre políticas públicas que van conformando un determinado tipo de desarrollo y de descentralización (Veneziano, 2004: 22).

La contextualidad necesariamente conduce a introducir en los análisis el concepto de “territorio”, entendido como “una síntesis de lo exógeno y lo endógeno que combina el tiempo transcurrido con el actual, en un único proceso histórico y en una constante tensión entre lo particular y lo global” (Riella y Mascheroni, 2011: 40).

Por esta razón, no es posible pensar más que analíticamente que lo endógeno o lo exógeno por separado pueden explicar la dinámica social del territorio, sino que es la combinación de ambos la que puede dar cuenta efectiva de los procesos territoriales de estructuración social. Como resultado de esta mutua determinación, aunque muchas veces asimétrica, cada territorio se transforma, pero tiende a preservar en general la mayoría de sus rasgos establecidos a lo largo de su construcción social (Riella y Mascheroni, 2011: 41).

La centralización y descentralización deben ser vistas como dos caras de una misma moneda. El “centro – descentrado” ha sido un fenómeno que se ha ido redescubierto y reformulando en los distintos modelos de desarrollo, en diversas matrices estatales y en las diversas fases de reestructuración económica impuestas por el capitalismo global. Fue respuesta a recetas ortodoxas que decretaban ineficiencias del Estado Benefactor y

que, al mismo tiempo, planteaba exigencias de eficiencia y racionalidad técnica que requería descentralizar Estados leviathanes y transferir funciones discrecionales del Estado.

En este caso, las descentralizaciones se hicieron en función de un Estado que garantizase el libre mercado, las reformas de ajuste estructural, y cuyos resultados fueron profundización de la crisis económica que agudizó las desigualdades sociales y configuraron territorios “perdedores”. Deviene posteriormente un período que Veneziano (2009) llama el “optimismo en la sociedad y el estado” en la década de los ochenta en América Latina, con un enfoque institucional que centra sus planteos en el desarrollo local y en la participación: “La descentralización es vista como un medio para estos objetivos llegando a una reedición de la utopía toquevilliana en donde lo “local” es idealizado” (37).

En América Latina en general, el impacto de la globalización trajo aparejado redefiniciones de las configuraciones territoriales, la “cuestión regional y local”, emergió con fuerza junto con postulados de “endogeneidad” y el papel de los actores locales participando en forma activa en el Estado, sentando bases para un nuevo estadio de desarrollo. Las instancias subnacionales fueron analizadas como enclaves propicios para la gestión de los procesos de desarrollo; postulados de “democracias de proximidad”; “de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y del reforzamiento de las identidades colectivas integradoras (García Delgado, 1997: 3).

En el contexto de la revalorización de lo endógeno para hacer frente al capitalismo globalizado, se señalan las “bondades” de la descentralización:

La descentralización puede ser un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional centralmente

controlada, mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo. La descentralización hacia los niveles regional o local permite a los funcionarios desagregar los programas y planes de desarrollo y ajustarlos a las necesidades de regiones y grupos heterogéneos (Cheena; Rondinelli, 1992: 14).

Pero ante intentos fallidos de producir desarrollos exitosos y perdurables en el tiempo, y/o por la debilidad endémica de la “endogeneidad” en territorios rezagados, se constatan las pocas posibilidades que los actores locales y regionales puedan incidir en la redistribución de las oportunidades materiales que brindan sus territorios, limitantes que posibiliten efectivamente revertir las situaciones locales de exclusión, fragmentación y desigualdad territorial. Lo que Veneziano (2009) llama etapa de “ruptura de los consensos sobre la descentralización”. La autora alude a la “trampa descentralizadora”, en donde las transferencias de competencias de instancias nacionales a las subnacionales no fueron acompañadas de recursos financieros. Tampoco se tuvo en cuenta la fortaleza y privilegios de actores ligados al capital global frente a un tejido social local desorganizado (Veneziano, 2009: 66-67).

Frente a lo expuesto, se considera que la descentralización comienza a nutrirse de visiones cautelosas del éxito per se de la misma. Se rescatan posturas sobre la descentralización que tienen en cuenta los “condicionamientos estructurales” (De Mattos, 1990); “las consecuencias no deseadas” (Melo, 1997) y “la constitución de actores locales y distribución del poder” (De Sierra, 2004). A ello, se le agrega la crisis de sentido y de significación que la polisemia impregna al concepto, así como la desconcentración, delegación, funcional y territorial que inexorablemente conduce a una estipulación “menos apologética” (Melo, 1997) y que pone en entredicho su condición exitista o de herramienta indispensable del desarrollo.

Ante la ruptura de consensos sobre las bondades de la descentralización, se retoman los planteos de De Mattos:

Los condicionamientos estructurales no están presentes, ni explícita ni implícitamente en el discurso de la descentralización. Sostener que la descentralización contribuye a que se produzcan “transformaciones socioeconómicas” de tendencia igualitaria y “crecimiento con equidad” en las colectividades sociales afectadas, de hecho significa asumir la hipótesis que los propietarios del capital (vinculados a actividades capitalistas comerciales, agropecuarias y/manufactureras) estarían dispuestos a abdicar de su compromiso con un determinado modelo de acumulación en favor de un cierto “interés general local (De Mattos, 1990: 59).

El autor sostiene que existen condicionamientos del capitalismo globalizado que la descentralización por sí sola no puede cambiar. Lo que sí puede es “modificar la distribución territorial de la administración del poder”, pero a lo que se ve impedida es a “cambiar las bases económicas de carácter estructural” (De Mattos, 1990: 59) y

que, en estas circunstancias, por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder en un determinado ámbito nacional — que como es obvio — no es lo mismo que cambiar sus bases económicas, políticas e ideológicas — ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modificaciones esenciales de los procesos de apropiación y utilización del excedente económico tanto en términos sectoriales como territoriales (De Mattos, 1990:59).

Estas posturas complejizan aún más el paradigma de la descentralización, en cuánto pone en relieve que los discursos polifónicos que la sustentan ob-

vian las condicionantes estructurales previas existentes en los territorios que han sido producto de aplicación de políticas emergentes de diversos modelos de desarrollo, así como los conflictos de clase existentes y la injerencia en los territorios de intereses públicos/privados, globales/nacionales en muchos casos contrapuestos y restrictivos para el logro de desarrollo local. En definitiva, esta postura señala que una descentralización político-administrativa puede traer aparejados beneficios para las colectividades locales, pero éstas no son capaces de transformar las raíces estructurales de la inequidad.

Un aspecto fundamental que encuentra el proceso de descentralización uruguayo es el reconocimiento generalizado del ocaso de la utopía del Uruguay homogéneo en distintos ámbitos, bien sea académicos como políticos y económicos. Y el reconocimiento de la heterogeneidad y desigualdad presente en el territorio nacional y en los planos económicos, políticos y sociales. Evidencias que son contradictorias, según sea el plano de que se trate y los indicadores en materia de crecimiento económico, en materia de integración social, reducción de pobreza que se convierten en “problemas” cuando se desagregan territorialmente.

Por lo expresado, no se puede definir la descentralización uruguaya en un sólo encuadre paradigmático ni en un sólo modelo de desarrollo. Estudios empíricos realizados en Uruguay demuestran contradicciones entre la teoría que propende dar énfasis a la “endogeneidad” y al protagonismo de los gobiernos locales en una economía globalizada y en el marco de la descentralización política del Estado. Un ejemplo claro han sido los estudios que muestran resultados de políticas de “atracción de inversiones”, sustentadas en “efecto derrame” y promovidas desde el Estado (Leal, 2013). El estudio citado, realizado sobre la ex Botnia, analiza el impacto de las grandes inversiones en un territorio de escaso dinamismo y demuestra que las sociedades y gobiernos locales quedan inermes frente a la política de las grandes inversiones (Leal, 2013).

En el mismo sentido, las nuevas empresas globales “privatizan territorios”, se caracterizan por ser flexibles, dependen de decisiones que se toman fuera del territorio, con bajo nivel de inversión en infraestructura, pero cuentan con buena dotación tecnológica y mínimo empleo de personal divididos en sector de alta calificación extra-regionales y una relativa amplia gama de trabajadores locales transitorios (Reboratti, 2003: 85 –86).

Lo planteado de alguna manera contradice la lógica que subyace a las políticas de atracción de inversiones como opción para el desarrollo de territorios deprimidos, ya que en muchos casos es esa misma situación de debilidad, la que hace que los actores locales cuenten con escasa capacidad de incidencia en dicho proceso (Leal, 2013: 72).

Se señala “que la creciente privatización de infraestructura y servicios públicos, emergen en muchos casos territorios “privatizados y usados”, a partir de la intervención de distintos actores locales, nacionales y transnacionales” (Ribeiro, 2004 en Veiga, 2013: 37). La globalización ha producido una creciente “desterritorialización”, concepto que refiere a las decisiones económicas y políticas que excluyen a individuos, grupos y territorios y que marcan un escenario de desarrollo desigual y fragmentación socioeconómica (Veiga, 2011). “El territorio es en primer lugar un “espacio apropiado”” y hay que reconocer las formas de esa apropiación” (Linck, 2006: 111).

Desde otro enfoque analítico y en relación con las desigualdades socioeconómicas previas existentes en los territorios, se refiere a la existencia de desigualdades también entre los actores económicos, políticos y sociales. De Sierra sostiene que “hay que reflexionar en por qué no avanza justamente aquello en lo que todo el mundo dice que es tan bueno” (2004: 40). El autor concluye, al referir a la descentralización en Uruguay,

que no se otorga poder gratuitamente a nadie y en un país donde el interior es disperso, donde hay muy pocos polos donde se jun-



ten actores sociales con densidad suficiente como para ser un factor de poder real, la dificultad de la descentralización es justamente la dificultad de constituir actores (40).

La temática de la desigualdad territorial y las dificultades en la constitución de actores, pone en entredicho o problematiza la participación de sociedad local. En muchos casos, su situación de debilidad hace que los ámbitos de participación queden relegados a la participación en lo “consultivo” más que a lo “resolutivo” porque “en definitiva quedan excluidos de la participación en ámbitos nacionales” (Cunill, 1997: 102). Las instancias descentralizadas no tienen injerencia en las “políticas de producción” ni en la “orientación del desarrollo”, o en las “política[s] de empleo, comercial, productiva y monetaria” (Restrepo en Cunill, 1997: 112).

En general las discusiones sobre la ampliación de lo público parece soslayar que el territorio no está raso, vacío, sino que está previamente ocupado por empresarios, movimientos e instituciones sociales que también reclaman una mayor injerencia, y por estrategias gubernamentales que promueven tal injerencia (Cunill, 1997: 71).

Quedan explicitados conceptualmente algunos de los desafíos y tensiones que la nueva etapa descentralizadora debe enfrentar: desarrollo económico desigual, en territorios desiguales, con sociedades locales desiguales. Desigualdades preexistentes, conformadas históricamente que combinan lo exógeno y endógeno y que marcan rumbos y particularidades específicas a los procesos de municipalización puestos en marcha.

## **Desigualdades territoriales y desigualdades municipales: desafíos a superar**

### **Descentralización/Municipalización**

Los principios cardinales que animan al proceso de la descentralización en Uruguay, señalados en el artículo 3 de la nueva Ley 19.272, son “1) la preservación de la unidad departamental territorial y política. 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes. 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios. 4) La participación ciudadana. 5) La electividad y la representación proporcional integral. 6) La cooperación entre los municipios para la gestión de determinados servicios públicos, actividades municipales en condiciones más ventajosas [...]”. Asimismo, la Ley señala que cada municipio deberá conformar una “unidad con personalidad social y cultural”, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

En el artículo 11 del Capítulo II, se señala que los Municipios tendrán cinco miembros: un Alcalde que presidirá el municipio y los restantes serán los concejales de carácter honorario que conforman el Consejo Municipal. La creación de los gobiernos municipales ha significado un avance en la medida que sustituye las antiguas Juntas Locales, cuyas autoridades dependían del Intendente, excepto las tres Juntas Locales Autónomas que eran electivas y que actuaban como órganos desconcentrados del gobierno departamental.

Sin embargo, hay que señalar que esta creación de gobiernos municipales no es una descentralización en sentido jurídico estricto ya que los órganos creados no tienen personería jurídica, no tienen recursos propios ya que no pueden recaudar pero si ad-

ministrar lo que les otorgue el gobierno nacional y departamental, es decir son “electivos” pero cuentan con una autonomía relativa (Veneziano, 2012: 19).

Las fuentes de financiamiento son las asignaciones presupuestales provenientes de la Intendencia Departamental previstas en el presupuesto que deben ser aprobadas por la Junta Departamental y las partidas, asignadas por el gobierno central a través del Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal (FIGM) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP):

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en el marco de las competencias que le asigna la Constitución brinda apoyo a todo el proceso, junto con la Comisión Sectorial de Descentralización, al Congreso de Intendentes, y al Poder Ejecutivo”. (Uruguay Integra OPP, 2016) La Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP, a través del Programa Uruguay Integra busca: “promover el desarrollo con equidad territorial; busca contribuir a la reducción de las disparidades territoriales en zonas rurales/urbanas”; financia Proyectos a través de Fondos Concursables que tienen como fin reducir inequidades territoriales (OPP, mayo 2015).

Entre las acciones, en materia de descentralización, se destaca: la “construcción de un relacionamiento fluido, serio, basado en el cumplimiento de los compromisos entre los gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) y el Poder Ejecutivo; un fuerte apoyo financiero en el cumplimiento estricto de los acuerdos, para el desarrollo institucional y político de los Municipios” (Uruguay Integra OPP, octubre 2016).

Veneziano (2012) señala que la Reforma Constitucional, que da lugar a la Constitución de 1997, estaba más ligada al bienestar y desarrollo y priorizaba la descentralización desde el gobierno nacional hacia los gobier-

nos departamentales, mientras que la Ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” o la Ley 19.272) apuntaba a una descentralización interna de los departamentos y creaba un “tercer nivel de gobierno”, al buscar asociar la descentralización con la participación y el desarrollo territorial. La autora concluye que la descentralización, en este caso:

Puede ser considerada como un “diseño institucional del Estado”, o como una “política pública” dentro de la reforma del estado. La descentralización uruguaya forma parte de un paradigma democratizante sentando las bases de una nueva relación Estado – sociedad; forma parte también de un proyecto político de un gobierno de izquierda, con un componente redistributivo del poder político que coadyuve al carácter inclusivo y participativo de la democracia (Veneziano, 2012:15) .

### **Municipalización Desigual**

De acuerdo a los datos publicados por el Observatorio de Territorio Uruguay y del Censo 2011 respecto al “Grado de Municipalización” en el territorio nacional, se considera que el 71% de la población uruguaya está municipalizada, pero el territorio municipalizado es sólo del 31 %. Se constata que los centros urbanos de mayor población son los que tienen territorial y poblacionalmente mayores porcentajes de municipalización. Montevideo, capital del país, tiene el 100% de su población y de su territorio municipalizado en coincidencia con otros departamentos del sur del país como Canelones (100%) y Maldonado (100%) (OPP, 2016).

Cabe acotar que la descentralización en Montevideo comienza a partir de 1990, con 18 Centros Comunales Zonales (CCZ) que transforma el mapa de participación entre la Intendencia de Montevideo y la ciudadanía capitalina. La descentralización montevideana ya contenía objetivos democratizantes, instaurándose Presupuestos Participativos, Rendición de

Cuentas y Cabildos Abiertos que marcan una larga experiencia de este Departamento en materia de descentralización.

Situados en el norte de país, el departamento de Artigas (y tres de sus municipios: Bella Unión, T. Gomensoro, y B. Brum) tiene el 33% de la población municipalizada y un 18% de territorio municipalizado; mientras que Salto (y seis de sus municipios: Constitución, Belén, Valentín, Matajojo, San Antonio, Lavalleja) tiene un 12% de población municipalizada y un 47% de territorio municipalizado. Estos datos tomados del Informe de Desarrollo Municipal de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública OPP (2016) ya indican heterogeneidades, tanto en territorios como en la cantidad de población municipalizada.

Los departamentos del norte del país tienen un menor grado de municipalización en comparación con los departamentos del sur. A su vez, en los departamentos del norte, existen heterogeneidades entre sí. La concentración de población en la capital departamental salteña es de 104.028 habitantes, mientras que el municipio con mayor población es Constitución que cuenta con 3.896 habitantes. Los cuatro municipios restantes tienen menor población, lo cual explica que el porcentaje de población municipalizada sea de sólo el 12%, en comparación con el área territorial que alcanza el 47%. Estos datos están indicando una concentración poblacional en la capital departamental, por lo cual la población municipalizada es comparativamente baja. Por el contrario, la capital departamental de Artigas cuenta con 40.658 habitantes y Bella Unión, con 18.406 y los dos municipios restantes, con poblaciones de 2.608 y 2.902, respectivamente. Estos datos explican el mayor porcentaje de población municipalizada que es 33% mayor respecto a Salto, pero que sólo representa un 18% del territorio municipalizado. Por otro lado, el municipio de Bella Unión explica la mayor cantidad de población municipalizada del departamento de Artigas, respecto al departamento de Salto.

De acuerdo a las conclusiones elaboradas por el Observatorio Territorio Uruguay del área Políticas Territoriales de (OPP) se señala que:

Solo una parte del territorio está municipalizado; se municipaliza el 20% del territorio correspondiente al 71% del total de la población; la población y territorio municipalizado no se distribuye homogéneamente en los departamentos y tipos de localidad; en zonas rurales o localidades de menos de 1.000 habitantes menos de la mitad de la población está municipalizada y son los que tienen mayor proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas; acceso no universal de la ciudadanía al tercer nivel de gobierno (OPP, 2016: 22-23).

La Ley señala que habrá municipios en poblaciones de 5.000 habitantes pero, en su artículo 1, aclara que podrá haber un municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. En el departamento de Salto, no hay poblaciones que tengan más de 5.000 habitantes –macrocefalia de Salto capital. Por tanto, los municipios se conformaron al tomar como eje las localidades de mayor población y la reconversión de las antiguas Juntas Locales en municipios. En el caso de Artigas, Bella Unión era una Junta Local Autónoma y pasó automáticamente a ser municipio. Con lo cual, una de las características de los territorios municipalizados es que estén fuertemente ligados por sus condiciones demográficas.

### **Municipios y procesos productivos desiguales.**

Los territorios municipalizados son productos de la aplicación de modelos de desarrollo que los han ido configurando históricamente. Según datos del Observatorio Uruguay, Montevideo produce aproximadamente la mitad de PIB (50,2%), seguido por Canelones (9,3%), lo cual implica que casi el 60% de la producción de bienes y servicios se encuentra en un

territorio que no alcanza el 3% del territorio nacional (Reporte 5 OPP 2016: 7). Otro dato a destacar es que, de acuerdo a la participación por departamento en el Valor Agregado Bruto que representa la contribución de mano de obra y capital en el proceso de producción, Artigas aporta el 1,5% y Salto, el 2,7% del total (OPP, 2016: 7).

De acuerdo a la participación por distintas ramas de actividad, Artigas tiene el 4% del sector primario, el 1,3% del sector secundario y un 1,2% del terciario. Mientras que Salto tiene un 6,1% del sector primario, 2,6% del secundario, y 1,2% del sector terciario. En cuanto a Montevideo, éste aporta el 42% al sector secundario y un 61%, al terciario. Lo que demuestra, por un lado, diferencias de especializaciones productivas de las distintas economías departamentales y, por el otro, concentración de las actividades industriales y de servicios en el sur del país (Datos de Reporte 5 OPP 2016: 13-14). Se señala que:

Uruguay presenta un PIB concentrado en regiones con mayor diversificación productiva orientado a las manufacturas y servicios. Mientras que existen otras con mayor heterogeneidad estructural, que muestran signos de rezago como lo propone la teoría estructuralista. El efecto de la movilidad de factores (capital y trabajo) podría llevar a que las migraciones, si existen ventajas absolutas en un determinado departamento, es probable que el capital y la mano de obra se movilizan hacia ahí. En este caso se produciría un vaciamiento de las regiones que no poseen ventajas absolutas (Reporte 5 OPP, 2016: 5).

De acuerdo a la literatura, Uruguay estaría en una etapa de desarrollo en la cual la concentración que se verifica tendría un impacto negativo en el crecimiento, lo que sugiere que la implementación de políticas de corte desconcentrador tendría efectos

positivos no sólo sobre la equidad sino también sobre el crecimiento a nivel global (Reporte 5 OPP, 2016: 19).

El Atlas Socio-demográfico y de la Desigualdad del Uruguay refleja que las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), a partir de los Censos 2011, en los departamentos al norte del Río Negro, presentan valores significativamente más elevados de porcentaje de población con carencias críticas: Artigas con un 54,4% y Salto, 49,4%, al ser los departamentos que se ubican primero y segundo con mayor población y que tienen al menos una NBI. Estas desigualdades se vuelven más visibles si se desagregan por localidades (Calvo et.al, 2013). Si desagregamos estos datos a nivel municipal, se constata que en los municipios de Artigas, en promedio y de acuerdo a datos censales de 2011, el 60 % de los hogares tienen alguna NBI. En cuanto a los municipios de Salto, los indicadores de bienestar vistos por NBI, la situación es dispar: Mataojo tiene el 74,3% de los hogares con alguna NBI, seguido por el municipio de Colonia Lavalleja que tiene un 61,5%. Los restantes municipios se sitúan entorno al 40%.

Los municipios analizados están ligados a territorios cuyas especializaciones productivas siguen ligadas al sector primario y con rezagos respecto a los sectores más dinámicos. Bella Unión es un municipio urbano que se ubica en una triple frontera (Brasil y Argentina), con larga historia de ingenios agroindustriales (caña de azúcar, arroz, vitivinicultura, cordón hortifrutícola) que se instalan en la década de los ochenta y noventa. Hoy es síntesis territorial de aplicación de “modelos de planificación” a través de “Programas de Desarrollo del Vértice Noroeste” (CALNU, CALAGUA, CALVINOR); “modelos aperturistas” de atracción de inversión extranjera como *Greenfrozen*, complejo éste dedicado al congelado de alimentos que cierra su planta en 2014. Desde 2006, el Estado uruguayo, a través de ANCAP, crea ALUR, Ingenio Agroenergético y Alimentario que se dedica



al procesamiento de la caña de azúcar. En palabras de alcaldes y concejales se tiene que:

*Greenfrozen formaba parte de la antigua Calagua y en el año 2006, pasa a ser administrada por una empresa privada a la que hoy se reclaman pago de deudas de empresa anterior. Existe preocupación por pérdida de fuentes de trabajo, tanto en la planta de congelados como en la fase de plantación de hortalizas.*

*El sindicato de trabajadores de Greenfrozen y sindicatos de trabajadores hortícolas se sienten rehenes de la situación que se ha planteado entre el gobierno nacional y el empresario que administra la planta de congelado de hortalizas de Bella Unión. Son 182 trabajadores en donde el 80% son mujeres.*

*Cuando no es un tema es otro, pero siempre hay algo para preocupar al trabajador rural. La preocupación para el sindicato es la presencia en la zona de máquinas cortadoras de caña de azúcar adquiridas por ALUR “la máquina para sacarle trabajo al peludo”, ya no más en el campo la presencia del hombre. El Estado uruguayo puso una plata importante para que esto sea en beneficio de la sociedad de Bella Unión, no para que se beneficien unos pocos. ALUR debe beneficiar a todos. Las decisiones las toman en Montevideo, nada se resuelve en Bella Unión, sino que todo se cocina en la capital, definen las cosas de este proyecto todas en Montevideo no hay participación activa de ninguna de las organizaciones sociales ni de los productores de Bella Unión.*

*Difícil situación, lejos quedó la década de los 90 con un pueblo movilizado, Calnu, Calvinor, Calagua, Greenfrozen cerraron. La gente de Bella Unión ya no cree en nada, están desanimados, desgastados.*

*En una canción de los 80 que decía “Bella Unión es un Edén”. Esto forma parte de un rico pasado el “polo de desarrollo del vértice noroeste”. Bella Unión aumentó su población, nacieron barrios enteros en tierras municipales. Industrias que brindaron cientos y cientos de mano de obra, tanto estables como zafrales. Hoy campea la desocupación.*

*Constitución es Municipio del Departamento de Salto, y sufrió de igual forma el cierre de agroindustria: el complejo “El Espinillar” dedicado al procesamiento de caña de azúcar y dicho cierre ha impactado de forma tal, que las desventajas y rezagos percibidos desde los actores políticos son considerados barreras difíciles de superar desde lo estrictamente endógeno. Los efectos y consecuencias que las transformaciones productivas tienen sobre los territorios demuestra ganancias y pérdidas siendo el caso más paradigmático el Municipio de Constitución y su zona de influencia como Municipio de Belén. Coadyuado a su condición de “pueblo trasplantado”, por construcción de Represa Hidroeléctrica de Santo Grande. Las percepciones traducen una situación de debilidad, de vulnerabilidades, de descenso en la calidad de vida de la población local, como así también para la de los centros poblados cercanos: “territorios perdedores”, con emigración constante de la población en búsqueda de trabajo hacia la capital departamental.*

*Cuando nos estamos reponiendo de la deslocalización de nuestro pueblo, en 1993 cierran “El Espinillar”, principal fuente de trabajo de la zona y motivo de arraigo de nuestra gente. La incomprendida desidia de nuestra gente que se refleja en la poca participación de los vecinos, en comisiones sociales, en comisiones fomento de las escuelas, está mostrando la desilusión y el acobardamiento de los pobladores por recibir desde la capital acciones que solo nos han causado dolor. En los*

*últimos 30 años los pobladores de este lugar hemos sufrido las transformaciones más agudas y vertiginosas de nuestra historia. La subida del embalse de Salto Grande en 1979 cambió sustancialmente nuestra manera de vivir. Hay que entender que nuestro paisaje cotidiano se transformó totalmente y comenzamos a extrañar nuestras costumbres y nuestros paseos. La costa quedó totalmente árida y aquel río de aguas poco profundas y generoso en arenas desapareció, hasta los pájaros se fueron porque desmontaron los árboles. También comenzamos a extrañar nuestros familiares y amigos que se fueron porque en ese momento el Plan BECON - Belén, Constitución - pagaba sus casas al contado y ante la perspectiva de aislamiento, la falta de trabajo y quedar lejos de los centros educativos decidieron emigrar a Salto o Montevideo (Comunicación personal, Salto, 2014).*

El municipio de San Antonio, en el departamento de Salto, rodea a la capital departamental. Se le considera como el cordón hortifrutícola y cítrícola del departamento y actualmente cuenta con plantaciones-productos de la economía global como los arándanos y olivares, “cuyo proceso de trabajo genera un alto porcentaje de trabajadores asalariados zafrales siendo uno de los rubros que demanda mayor mano de obra en el medio rural proporcionalmente a la superficie explotada” (Tubío y Lombardo, 2013: 90). En este caso, como sostienen los autores citados, “la alta demanda de fuerza de trabajo impulsa al fuerte enganche de mujeres y otros miembros inactivos del hogar y refuerza los ingresos salariales de hogares urbanos y suburbanos”. (Tubío y Lombardo, 2013: 92). Estudios realizados por Riella y Mascheroni (2014) sobre la “pluriactividad” en el medio rural uruguayo sostienen:

Esto conlleva a que cada vez más en los territorios rurales se sobrepongan actividades sumamente articuladas al mercado global

y tecnológicamente avanzadas, con actividades y explotaciones marginales y espacios vacíos que dan lugar a búsquedas de nuevos usos y actividades para esos territorios (Riella y Mascheroni, 2006: 234).

Lo señalado traduce claramente las distintas dinámicas socio-productivas que se dan en los diferentes municipios y que se unen a la posibilidad de combinación de empleos. En relación con los restantes municipios —tanto de Salto como de Artigas— están insertos en ruralidades tradicionales que no ofrecen posibilidades de “pluriactividad”.

Al tomar los estudios de Riella sobre los cambios en la ruralidad y cohesión social en Uruguay, se destaca que, pese a los cambios técnicos producidos, el medio rural ha mantenido su rezago, con incidencia en la pobreza y desigualdad. Los departamentos de Salto y Artigas tienen un índice de cohesión social rural por debajo de la media, lo que hace considerar que son territorios muy vulnerables y, con excepción de los territorios en que se han desarrollado rubros productivos más dinámicos, hay otros marcados por la “desertización social” y fuerte el “vacío institucional” (Riella, 2010). De los estudios mencionados, el autor concluye que “a partir de 2002, se producen cambios en el mercado mundial, cambios favorables que no se dan en la misma forma, ni con la misma intensidad en todos los territorios rurales del país” (219).

Romero, por su parte, analiza territorios de baja densidad poblacional con diversificación de ocupación y su respectiva incidencia en la inclusión social. De esta manera, los territorios con baja densidad poblacional pueden generar desarrollo si logran inserción en la diversificación ocupacional (Romero, 2011). De la misma manera, concluyen estudios del PNUD (2014) que señalan que “el Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que se lo analice desde la dimensión productiva, eco-

nómica o social. Hay disparidades estructurales, atraso relativo de la región norte y noreste del país, territorios con menor desarrollo relativo” (PNUD, 2014: 14). Por otro lado, estudios de Veiga y Rivoir (2008) concluyen que el departamento de “Salto tiene áreas con niveles medido de desarrollo social — básicamente expresada en su ciudad capital — pero presenta en su interior departamental zonas con bajo nivel de desarrollo social correspondiente a pueblos con deficientes niveles de desarrollo económico y carencias en los niveles de vida de su población” (Veiga y Rivoir, 2008:16).

Municipios como el de Matajojo se caracteriza por tener una inserción rural de producción agrícola y ganadera extensiva, con una población total de 1.000 habitantes, diseminados y dispersos en pequeñas poblaciones algunas de ellas con no más de 50 habitantes, con una incidencia de ocupaciones básicamente rurales y con escasos servicios. Iguales condiciones comparten los municipios de Valentín y Lavalleja:

*Acá todos se van [...] hasta las mujeres, no tenemos ninguna industria, ni un molino de secado de granos que de mano de obra. No hay plata, no hay trabajo, no tenemos estancias turísticas. Tenemos una playita que se amontonan 100 personas en una laguna, pero ni siquiera la podés perfeccionar porque es un campo privado. No tenemos nada de “atractivo” ni siquiera una fiesta tradicional como Valentín. Acá no tenemos nada para desarrollar, hoy por hoy no nos dio la cabeza a ninguno de pensar, de visualizar algo. Sin embargo, Lavalleja forma parte del corredor Termal, pero acá no trabaja ni el mecánico, ni el comerciante. Incluso las chacras se terminaron, traen las verduras de la ciudad (Comunicación personal, Salto, 2014).*

La inserción de los municipios en estructuras productivas de mayor o menor dinamismo, de acuerdo a los vaivenes de la economía nacional y global y a las políticas económicas nacionales, producen un entramado de

actores con diferentes grados de fortalezas y debilidades, tanto organizacionales como de capacidades en la gestión, y con escasas posibilidades de acceder a cuotas de poder para incidir en la acción transformadora de sus condiciones de desigualdades territoriales. Desde la instauración del proceso municipalizador, las desigualdades preexistentes traducidas en debilidades estructurales, les ha impedido traspasar de la gestión de lo estrictamente administrativo a la gestión de los procesos de desarrollo local/regional. Se resalta que las sociedades locales perciben dificultades respecto a la constitución de “actores de la descentralización” (De Sierra, 2004 40). Esto no implica de todas formas el reconocimiento generalizado de los actores involucrados en la totalidad de los municipios estudiados, tampoco se visualiza una nueva escala del Estado de mayor proximidad o cercanía que intente llegar a demandas concretas, planteadas por las poblaciones locales en lo atinente a necesidades significativas de la cotidianidad. Los municipios tienen mayor capacidad para recoger las “demandas” sociales, más que la “oferta” como solución a los problemas.

Si bien tienen capacidad para determinar demandas sociales y articular los recursos locales debido a la menor distancia de las relaciones sociales, presentan una deficiente capacidad de intervención técnica y escasez de recursos presupuestarios, lo que les pone límites concretos para hacer frente a los problemas (García Delgado, 1998: 91).

### **Municipios: percepción de una cuestión doméstica**

De acuerdo a las percepciones recogidas, el Estado en los niveles central y departamental se constituye en la instancia que aparece asociada a lo macro y a la búsqueda de inversiones, mercados, competitividad, empleo y la que se encarga de las demandas sociales como educación, salud, empleo, vivienda a través de los Ministerios. Mientras que los gobiernos municipa-

les se visualizan como interpelados por demandas orientadas por cuestiones “domésticas” y más asociadas al mundo de lo social y de la cotidianidad. Es decir, municipios que se perciben asociados a la gestión administrativa en un “espacio mínimo”.

Sostienen que aún existe una fuerte dependencia en la búsqueda de soluciones para los pobladores que están “fuera de las competencias de los Alcaldes y Concejales” y sitúan las soluciones en otros niveles gubernamentales del orden nacional y departamental e incluso a nivel de los partidos políticos. Creen que las decisiones, a nivel de proyectos de desarrollo local, dependen de los entes a nivel nacional (OPP, UTE, ANCAP, Ministerios) y de las asignaciones presupuestales de los gobiernos departamentales.

Consideraciones generalizadas de los actores municipales en los cuales la conjunción de la insuficiente transferencia de recursos y de los escasos niveles de autonomía, están asociados a la imposibilidad de los municipios de crear por sí mismos “condiciones de desarrollo” que propicien integración y cohesión social. Resaltan insuficiencias en las capacidades locales y en capitales sociales muy débiles que son percibidos, a su vez, como limitantes para la falta de oportunidades con el fin de efectivizar procesos de desarrollo local. En palabras de los alcaldes entrevistados, se tiene que:

*Acá hay una contradicción se piensa que el alcalde tiene como objetivo temas de orden doméstico, una calle que se arregla, una luz que no prende, y nada de pensar en proyectos de desarrollo para la zona.*

*La descentralización es una palabra que se usa mucho, pero se aplica poco, los Municipios son una descentralización a medias, se descentralizan cosas pequeñas, de entrecasa, las cosas que se necesitan realmente como empleo, vivienda, salud, educación, caminería, de esas no nos podemos ocupar, dependen de los Ministerios de Vivienda, de Trans-*

*porte y Obras Públicas, de Educación y de la Intendencia. Nosotros no podemos [...] al fin y al cabo seguimos dependiendo de la Intendencia y del Gobierno Central (Comunicación personal, Salto, 2014).*

Tanto alcaldes como concejales, en la mayoría de los municipios, estipulan los mayores obstáculos en los grados relativos de autonomía municipal y en su incapacidad de trascender lo atinente a la gestión de lo estrictamente doméstico. Subyace la idea de que la descentralización es “desde arriba hacia abajo” y que es desde los “centros” desde donde se debe decidir si se manejarán fondos o no. Las definiciones sobre descentralización coinciden en que es el Estado es el que se descentraliza, pero resguarda para sí las tareas “discrecionales”, así como la autonomía, el poder y la distribución presupuestal.

Una transferencia con el alcance indicado contraría uno de los fundamentos básicos de la estatalidad uruguaya y afectaría el fuerte centralismo que ha caracterizado la vida institucional del país. Por lo tanto, resulta difícil esperar que de manera unilateral y voluntaria el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituido la base de su poder durante un siglo (Oslak y Serafinoff, 2011 en PNUD 2014:19).

Fundamentan los obstáculos de la gestión municipal en los “vacíos legales”. Se pregunta si los obstáculos están dentro de la ley o fuera de ella. Ninguna ley de descentralización, por más perfecta que sea en sus contenidos y objetivos, puede solucionar por ella misma lo que ella no produce. Es decir, la desigualdad territorial, las asimetrías productivas, la fortaleza de los actores y el poder de incidencia sobre el destino de los recursos territoriales son obstáculos que no son productos de una ley con vacíos. La mirada a posibles soluciones de autonomía puestas en reformar la ley, remite a pensar en las discusiones que ven los nuevos planteos de democratización como “desposesión” o “deslocalización” de la política (Beck, 1998).



Tal como lo señala Beck (1998), se da la paradoja que cuanto mayor sea el éxito en la lucha por los derechos políticos y por su generalización, surgen más espacios de “subpolíticas”. En este caso, el espacio jurídico se convierte en un espacio de debate. El énfasis de los reclamos en las reformas de la nueva Ley, indica que hay rodeos para evitar el debate político y se entra al terreno del debate y resolución desde lo jurídico y desde la mirada de especialistas del derecho y no desde el debate estrictamente político-institucional, es decir, de partidos o parlamentos.

Las consideraciones de los alcaldes y concejales sobre el ejercicio de competencias están ligadas sólo a política de espacios mínimos o domésticos –policlínicas, plazas, focos, calles, barrido, ambulancias, computadoras, centros recreativos y deportivos. Estos espacios pueden sonar a problemas muy domésticos, es cierto, pero las soluciones no lograrán revertir condiciones de desigualdad en lo productivo o en el mercado de trabajo o en la educación. Lo que sí es cierto es que pueden lograr reducir las problemáticas locales concretas. Los alcaldes y concejales entrevistados reconocen que bajo la égida de la gestión de la OPP se intenta dar impulso a la economía local a través de incentivos en la realización de Proyectos de Desarrollo Local y en la búsqueda de emprendimientos públicos/privados que se localicen en el territorio. Esfuerzos conjuntos éstos que puedan dinamizar el mercado de empleo local, al ser ésta una de las problemáticas más sentidas por los actores municipales y uno de los mayores desafíos.

## **Nueva Institucionalidad**

El desafío de un nuevo mapa político y de un nuevo formato político-institucional, que se pone en marcha, redefine las relaciones entre municipios e Intendencias y el gobierno central. Relaciones que exigen una articulación política-administrativa multinivel. Articulaciones que son trasvasadas por adscripciones políticas partidarias diferentes que exigen que

los municipios no sólo deban reforzar sus capacidades burocráticas, sino también empoderarse en cuanto a las negociaciones multinivel. Para recibir los Fondos de Incentivos a la Gestión Municipal (FIGM), los municipios deben realizar sus Planes Operativos Anuales (POA) con participación de las comunidades locales que, a su vez, deben ser aprobados por el consejo municipal, conformado por el alcalde y concejales quienes pueden ser de diferentes signos partidarios y, a su vez, deben contar con la aprobación de la Intendencia departamental que puede ser de igual o diferente adscripción partidaria al del alcalde. Se da entonces un juego de interrelaciones políticas que exigen procesos de aprendizaje en las negociaciones que requiere la minimización de la utilización del dumping político; es decir, la negociación a nivel nacional que se salta el nivel departamental en la reducción del clientelismo y del sistema de recompensas partidarias (Suárez y Andrioli, 2014).

*Es muy difícil vernos como parte de un todo nuevo, en las Juntas éramos del Departamento, además la política en pueblos chicos deja heridas, nos conocemos todos, se usa mucho lo viejo de la política aquello que si sos de tal lado o del otro y eso crea dificultades ... los que participaban y perdieron dejaron de participar; hay vecinos que quedaron mal, imagínate si eso pasa en un pueblo como será la relación con otros pueblos en que el Concejal es de otro partido que el del Alcalde, hay más conflictos que acuerdos (Comunicación personal, Salto, 2014).*

Si se analizan las fortalezas y debilidades de los actores sociales, políticos y económicos, en función de las adscripciones partidarias y la interrelación entre lo municipal, departamental y nacional, se constata que la cohabitación política puede ser más o menos conflictiva, que depende de está condicionada por los capitales específicos que puedan tener los actores municipales en las estrategias para negociar sus demandas y también

por las particularidades de las estructuras productivas a las que están ligados. En primera instancia, los conflictos políticos partidarios que pautan relaciones con el gobierno central y departamental parecen más atenuados en los municipios salteños y más conflictivos en los municipios de Artigas. Las razones pueden ser muy variadas: desde un entretrejido más denso de actores históricamente constituidos —como es el caso de Bella Unión— con actores corporativos fuertes, negociación y conflicto permanente por los recursos territoriales (agroindustriales, comerciales y servicios) y en los intereses en pugna por transferencia de recursos derivados del gobierno departamental que lo perciben, a su vez, como “depredador” de los recursos generados en su territorio.

## Conclusiones

Los obstáculos que encuentran los municipios analizados están ligados a sus desigualdades territoriales históricamente construidas a través de políticas que son producto de diversos modelos coexistentes de desarrollo nacional, centralmente dirigidos. Así como los grados de municipalización desigual, inserción en estructuras productivas también desiguales, conjunciones que provocan desiguales posibilidades con el fin de promover el desarrollo para sus comunidades.

Las endogeneidades, concepto apelado desde aquellas posturas que ven lo local como una instancia territorial propicia para enfrentar los contextos globalizados, pareciera por lo analizado que por sí solo “lo local” no logra ser una escala suficiente para revertir situaciones de desigualdades territoriales concretas. Los municipios, en tanto actor político-institucional, no revierte situaciones de rezago, por ejemplo, en la generación de empleo, en la toma de decisión sobre la localización de inversiones, en dirimir conflictos ente empresas públicas y privadas, ni en revertir sus situaciones de “pér-

didias” fruto de fracasos de políticas que han respondido a diversos modelos desarrollistas. Sus situaciones de rezago son percibidas desde lo demográfico, desde lo productivo, desde la conformación de actores y perciben (in) capacidades para incidir en aquellas cuestiones que sólo les competen a otra escala territorial de administración estatal.

El aprovechamiento de ventajas y oportunidades que brindan los respectivos territorios no son privativos del municipio y están subsumidos en unidades territoriales mayores del orden departamental, nacional y global que también reclaman para sí las mismas ventajas y oportunidades. Los tres niveles conforman una unidad, por ende, la interdependencia de los distintos niveles podrá ser más o menos conflictiva, dependiendo de la fortaleza o debilidad de las relaciones interinstitucionales que se puedan establecer entre los mismos y así incidir en los procesos de negociación, en la resolución de conflictos y en el desarrollo de potencialidades locales para incidir en las estrategias de desarrollo nacional con impacto departamental y municipal.

El Estado nacional uruguayo se reserva para sí las decisiones de desarrollo en un contexto de capitalismo globalizado y es quién conduce el timón del desarrollo y la descentralización en territorios condicionados estructuralmente. Es el Estado central que dirime el camino del desarrollo y es el que fija los límites de la descentralización. Se puede decir que la municipalización es una desconcentración política-administrativa del Estado en una nueva agenda que incluye a territorios rezagados. También se puede considerar una “descentralización democratizante”, dado que instaura un formato estatal más ligado a la gente, así como acerca al Estado a los problemas cotidianos y contrarresta la clásica representación política territorial que parecía impedida a solucionarlos.

Se plantea entonces la profundización de la calidad democrática, mejoramiento en las formas de gestión — excesivamente centralizadas — en la

creación de ámbitos democráticos de participación y accountability ciudadano. Una vez aprobada la Ley, se pone en marcha un proceso gradual, lo llamaríamos “el descentramiento político-administrativo” que implica entender la gradualidad que requiere la descentralización como proceso y no desde la utopía discursiva mágica de sus éxitos a corto plazo. El proceso está en la etapa de descentramiento, de desconcentración y, para ello, requiere de tiempo, de ajuste y de perfeccionamiento.

El proceso se encuentra aún a medias. Y el “a medias” no debe necesariamente tener connotación negativa. Sino por el contrario, esto significa la cautela del Estado uruguayo ante recetas y modelos impuestos desde visiones tecnocráticas e incluso ante posiciones demasiosos apologéticas sobre la necesidad de descentralizar. Uruguay es culturalmente centralizado, unitario y “la viabilidad y pertinencia de la descentralización en un país pequeño, continuará siendo debatido en esferas políticas y en la administración gubernamental y serán el resultado de esas deliberaciones las que marcarán el grado e intensidad que ésta logre en un futuro” (De Sierra, 2004: 40). Es el Estado que asume una impronta descentralizadora y que, sin volver a ser Benefactor, tampoco deja que los antileviathanes le impongan el desprendimiento de sus funciones discrecionales.

Los dilemas entre eficiencia estatal y las urgencias macroeconómicas, entre crecimiento económico y social, entre democracia representativa y participativa y entre desarrollo local y nacional, se irán resolviendo a través de una descentralización “amortiguada” concepto uruguayo que se ha sido incorporando en la historia del país. Nada indica que amortiguación y cautela signifiquen recentralizar en sentido negativo. Uruguay ha sido centralista históricamente en las definiciones sobre sus estrategias de desarrollo y se encamina gradual pero sostenidamente hacia la apertura de espacios políticos-institucionales que incluyan a los ciudadanos en la gestión pública.

Se considera que hay avances sustantivos que podrán ser la base para el logro de concreciones en una etapa ya no de aprendizaje, sino de aprehensión concluyente de los obstáculos que le permita a los municipios encaminarse hacia políticas efectivas de desarrollo territorial. Si en Uruguay la centralización creó su historia, la descentralización está empezando a crear la suya, sin utopías ni modelos, sino con los condicionamientos y posibilidades reales de territorios concretos, configurados históricamente.

## **Bibliografía**

- Beck, Ulrich 1998 *¿Qué es la Globalización?. Falacias del globalismo repuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós).
- Calvo, Juan José (coordinador), Borrás Víctor, Cabella Wanda, Carrasco Paula, De Los Campos Hugo, Koolhaas Martín, Macadar Daniel, Nathan Mathías, Núñez Santiago, Pardo Ignacio, Tenenbaum Mariana, Varela Carmen 2013 *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011 en Calvo Juan José (coordinador) Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay Fascículo 1* (Montevideo: Ediciones Trilce)
- Cunill Grau, Nuria 1997 *Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de gestión pública y representación* (Caracas: Nueva Sociedad)
- De Sierra, Gerónimo 2004 XXX en Romero, Juan (comp.) *Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos* (Salto de Uruguay: UDELAR RN- UER FCS).
- De Mattos, Carlos 1990 “La Descentralización del Estado ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?” en *Revista Estudios Regionales* N°26 (Buenos Aires: CEUR)

- García Delgado, Daniel 1994 Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. FLACSO. Tesis Grupo Editorial Norma S. A. Argentina, 1994
- García Delgado, Daniel 1994 “Argentina: De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales”. En “Democracia Emergente en América del Sur”. Compilador Gerónimo De Sierra. Universidad Autónoma de México.
- García Delgado, Daniel 1997 Hacia un nuevo modelo de gestión local Municipio y sociedad civil en la Argentina (Buenos Aires: FLACSO. Oficina de Publicaciones Universidad de Buenos Aires). García Delgado, Daniel 1998 Estado – *Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio* (Buenos Aires: Editorial Ariel).
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Programa Uruguay Integra Dirección de Descentralización e Inversión Pública 2016 Informe Desarrollo Municipal (Uruguay)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Programa Uruguay Integra Dirección de Descentralización e Inversión Pública (2017) Informe Anual de Planificación Municipal y Compromisos de Gestión (Uruguay)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Programa Uruguay Integra Dirección de Descentralización e Inversión Pública (2014) Informe Observatorio Territorio Uruguay (Uruguay)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Programa Uruguay Integra Dirección de Descentralización e Inversión Pública (2016) Informe observatorio territorio Uruguay (Uruguay)
- Leal, Jorge 2013 “Inversión extranjera directa en Uruguay una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional” en Leal, Jorge

- (comp.) Primera edición *Transformaciones recientes y Desafíos para el Desarrollo Regional* (Salto de Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales.- Regional Norte CSIC - UDELAR).
- Ley 18.567. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 19 de octubre de 2009.
- Linck, Thierry 2006 La economía y la política de la apropiación de los territorios en Riella, Alberto (comp.) *Globalización, desarrollo, y territorios menos favorecidos* (DS/FCS/UDELAR).
- Melo, Marcus 1997 “XXX” en Filgueira, Carlos, Midaglia, Carmen y Petersen, Jens (comp.) *Desafíos de la Seguridad Social*. (Buenos Aires: Programa Latinoamericano de Ciencias Sociales. CIESU/DSE).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2014 Uruguay El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay (PNUD Uruguay)
- Reboratti, Carlos 2003 “Desarrollo Regional y territorios privatizados. En Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local” en Acuña, Carlos y Riella, Alberto (comp.) *Territorios, sociedad y región: perspectivas desde el desarrollo regional y local* (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay).
- Riella, Alberto 2008 “Desarrollo y Territorios rurales : reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial en Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local” en Martínez Valle, Luciano (comp.) Primera edición. (Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura Ecuador).



- Riella, Alberto 2010 Cambios en la ruralidad y cohesión social de los territorios rurales: el caso de Uruguay en Globalización y perspectivas de la integración regional Sanchez Vera, Pedro y Riella, Alberto (editores) (Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia-REDETIR)
- Riella, Alberto y Mascheroni Paola 2006 “La Pluriactividad en el medio rural uruguayo” en Riella, Alberto (comp.) *Globalización, Desarrollo y Territorios menos Favorecidos* (DS/FCS/UDELAR).
- Riella, Alberto y Mascheroni Paola 2011 “Desigualdades Sociales y Territorios Rurales en Uruguay” en *Suplemento especial temático Impactos territoriales asociados a la reconfiguración del sistema productivo primario* Año 7, N°7 (Santa Fé República Argentina: Revista PAMPA.
- Romero, Juan Ignacio 2013 *Dinámicas de la ocupaciones no agrarias en los territorios de baja densidad poblacional. El caso uruguayo y granadino* (Madrid: Editorial Académica Española).
- Suaréz, Mariano, Andrioli, Alejandra y otros (comp.) 2012 *Municipios una Política en el tintero*. Colección Art. 2 (Paysandú de Uruguay: Rolypel Sociedad Anónima).
- Tubío, Mauricio y Lombardo, Rosario 2013 La agroindustria del arándano en Uruguay: ¿una estrategia para el desarrollo? en Leal, Jorge (comp.) Primera edición *Transformaciones recientes y Desafíos para el Desarrollo Regional* (Salto de Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales.- Regional Norte CSIC - UDELAR).
- Veiga, Danilo 2000 *Sociedades Locales y Territorio en el Escenario de la Globalización*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR Uruguay, Marzo 2000.

- Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura 2008 Estructura Social y Tendencias Recientes en el Uruguay: Salto. Departamento de Sociología F.C.S. OPP Presidencia de la República Montevideo - Uruguay
- Veneziano, Alicia 2004 “La Descentralización Centralizada y el Desarrollo Local en Uruguay: Algunos elementos conceptuales para su discusión” en Romero, Juan (comp.) *Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos* (Salto: UDELAR RN- UER FCS).
- Veneziano, Alicia 2009 *Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: Una Vinculación Pendiente* (Montevideo: Ediciones Orbe Libros. y FCS-CSIC-UDELAR).
- Veneziano, Alicia 2012 La Ley de Gobiernos Municipales y Participación ciudadana: desafíos e incertidumbres en Andrioli, Alejandra, Suárez, Mariano y otros (comp.) *Municipios una Política en el tintero. Colección Art. 2* (Paysandú de Uruguay: Rolypel Sociedad Anónima).



# **EFFECTOS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN EN LOS INTERESES Y EXPECTATIVAS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS EN COLOMBIA: UNA MIRADA DESDE LA GOBERNANZA GLOBAL**

**Marco Alberto Velásquez Ruiz<sup>1</sup>**

**Laura Camila Nossa Tejeiro<sup>2</sup>**

## **Resumen**

A partir del análisis del caso de restitución territorial de la comunidad Emberá Katío del resguardo del Alto Andágueda en Colombia, se evidenciará cómo la implementación de una política pública —de naturaleza distributiva y enfocada a la protección de los derechos humanos de una comunidad étnica— (entre ellos la garantía de los derechos territoriales), fue progresivamente restringida como consecuencia de la firma y puesta en marcha de los acuerdos internacionales de inversión. Las comunidades étnicas en Colombia se constituyen en sujetos de protección especial por parte del Estado. Sin embargo, las regulaciones internas, en cuanto a la garantía de los derechos étnicos, están supeditadas a los instrumentos legales internacionales, los que tienen el potencial de restringir la capacidad

---

<sup>1</sup> Actualmente, se desempeña como magistrado auxiliar del Tribunal para la Paz - Jurisdicción Especial para la Paz (Colombia). Sus líneas de investigación son sociología jurídica, globalización y derecho, justicia transicional y empresas y derechos humanos.

<sup>2</sup> Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ). Máster en Estudios de Paz y Resolución de conflictos (en curso) de la misma institución.

regulatoria de los Estados, en tanto autoridades públicas, para crear e implementar mecanismos de promoción y protección de los derechos de sus ciudadanos. El estudio de este caso, considerado emblemático, evidencia la tensión entre el proceso de restitución colectiva de tierras en favor de las comunidades étnicas en el marco del proyecto de justicia transicional colombiano, de un lado, y la protección de títulos y concesiones otorgadas a empresas multinacionales, del otro, aspecto que es evidencia del funcionamiento de los acuerdos internacionales de inversión —AII— como instrumentos constitucionales globales.

**Palabras clave:** Derechos humanos, derechos indígenas, acuerdos comerciales, globalización neoliberal, gobernabilidad global, territorio.

## Introducción

De acuerdo con las líneas temáticas de la obra editada, este artículo tiene como objetivo explorar los efectos de los acuerdos internacionales de inversión (en adelante AII) en los intereses y las expectativas de las comunidades étnicas en Colombia en tanto sujetos de protección especial por parte del Estado. Esta relación se presenta desde la siguiente hipótesis: dichos instrumentos legales internacionales tienen el potencial de restringir la capacidad regulatoria<sup>3</sup> que tienen los Estados, en tanto autoridades públicas, para crear e implementar mecanismos de promoción y protección de los derechos de sus ciudadanos, en este caso los derechos territoriales de carácter étnico.

---

<sup>3</sup> En el marco de este artículo, el concepto “capacidad regulatoria” se entiende desde una perspectiva funcional. Es decir, se refiere a la decisión de la conducta de los actores de un determinado contexto social a través de la efectiva producción o reproducción de elementos normativos con un carácter más o menos general, impersonal y abstracto, pero que se pueden adaptar a situaciones concretas. Se trata de un concepto que se integra a un marco de referencia de gobernanza que busca apartarse del nacionalismo metodológico que usualmente permea, tanto el estudio como la práctica del derecho.

Por medio de la presentación de un caso emblemático —la tensión entre el proceso de restitución colectiva de tierras en favor de las comunidades étnicas en el marco del proyecto de justicia transicional colombiano, de un lado, y la protección de títulos y concesiones otorgadas a empresas multinacionales, del otro, se pretende aportar evidencias y argumentos respecto del funcionamiento de los AII como *instrumentos constitucionales globales*.

Esta calificación teórica implica que dichos instrumentos jurídicos, si bien son producto de la manifestación de voluntad de los Estados en el marco del derecho internacional, funcionan como poderosos y sofisticados artefactos con la capacidad de restringir las opciones democráticas de la ciudadanía en materia de protección de los intereses públicos cuando estos últimos entran en tensión con intereses privados —particularmente aquellos de las empresas multinacionales— asociados a lo que se conoce como modelo neoliberal.

El artículo está dividido en tres partes. Al tener en cuenta los planteamientos de Roger Cotterrell, Saskia Sassen y Gregory Shaffer, entre otros, la primera parte se enfoca en aportar elementos teóricos para la construcción del argumento principal de este artículo: la potencialidad que tienen los AII para restringir la capacidad regulatoria de los Estados, en el evento en que los intereses privados transnacionales que los primeros salvaguardan entren en tensión con intereses públicos, tales como la promoción y protección de los derechos humanos.

Posteriormente, la segunda parte busca poner de presente la actualidad y relevancia de la hipótesis anteriormente enunciada, a través de la ilustración del caso de la restitución territorial de la comunidad Emberá Katío del resguardo del Alto Andágueda. Se apreciará cómo la implementación de una política pública —de naturaleza distributiva y enfocada a la protección de los derechos humanos de una comunidad étnica— fue progresivamente restringida como consecuencia de la presión generada por instrumentos

jurídicos neoliberales —los acuerdos internacionales de inversión— y se convirtió en un fenómeno que se conoce como “enfriamiento regulatorio”. Finalmente, se presentan reflexiones y conclusiones en relación con las inquietudes que el fenómeno expuesto plantea, de cara a la posibilidad de contar con una gobernanza global sensible a los dilemas de la justicia social.

### **Fundamentos teóricos**

Durante los últimos cinco siglos, los Estados-nación emergieron y se establecieron como las unidades centrales y principales del sistema de gobierno de la humanidad. En este sentido, la descripción de la sociedad se ha nutrido de un paradigma de soberanía que afirma su homogeneidad inherente y coincidencia absoluta con la imagen del Estados-nación. En consecuencia, esta concepción explica la preeminencia de la autoridad de este último y apoya la idea de un monopolio consecuente sobre la producción y aplicación de las normas legales (Cotterrell, 1998). Por lo tanto, las relaciones sociales parecen estar enmarcadas dentro de una imagen segmentada que se define por esferas distintivas a nivel público y privado.

Mientras que lo público está a cargo de lograr la cristalización proyecto nacional del Estado, a través de la determinación del contenido y el alcance de las relaciones sociales, así como administrar los recursos escasos entre los diferentes actores sociales, lo privado está constituido por los gobernados, que se consideran, idealmente como sujetos de derechos y deberes, libres e iguales.

En este sentido, el esquema de gobernanza<sup>4</sup> resultante indica la existencia de una tensión original entre las esferas antes mencionadas, lo que

---

<sup>4</sup> La gobernanza se considera aquí como el control de una actividad por algún medio, de modo que un rango de resultados deseados se encuentra adjunto. Este concepto orientado a la función contrasta con el del gobierno que se centra en el cuerpo que realiza esa tarea (Hirst y Thompson, 2000: 269).

genera una negociación constante. El Estado, representado por las autoridades públicas, tiende a monopolizar la gestión de los mecanismos de control social, incluida la producción, adjudicación y aplicación de las normas. Su razón de ser es el ejercicio de intervención regulatoria. Por otro lado, si bien las partes privadas tienen la expectativa de estar protegidas por la esfera pública en cuya jurisdicción se encuentran, también tienden a abogar por una gran cantidad de autonomía y libertad de empresa.

De acuerdo con la representación precedente, la gobernanza centrada en el Estado (a) es una función altamente centralizada que se lleva a cabo por un conjunto de órganos especializados y coordinados dentro de una estructura armónica; (b) parece corresponder a un proyecto político unitario que pretende sintetizar los intereses de una comunidad nacional, supuestamente homogénea; y (c) está determinada por una ecuación que implica el equilibrio entre el derecho del Estado a regular para cumplir con su mandato y las expectativas de los ciudadanos sobre la autosuficiencia y la maximización de recursos a través de grandes cantidades de libertad (Badie y Birnbaum, 1983).

Sin embargo, actualmente es bastante notorio que esta configuración ha sido notablemente impactada por una serie de hechos sociales que, supuestamente, han venido a competir con la posición del Estado como una unidad de gobernanza exclusiva y excluyente. Estos hechos incluyen, por ejemplo, la escalada de diferentes tipos de interacciones a través de las fronteras nacionales; la aparición de una gran variedad de actores que vienen a disputar la preeminencia del Estado en la administración del poder político, social y económico; y el surgimiento de normas que se han producido a través de procedimientos alternativos y no tradicionales de elaboración de leyes.

Los anteriores hechos se consideran componentes de un fenómeno sistemático, el que se ha identificado en torno al término “globalización”. Aun-



que hay tantas visiones de la globalización como personas que estudian el fenómeno, el término se aplica aquí, siguiendo a Paul Schiff Berman, como la intensificación de la interconexión global en la que el capital, las personas, los productos, las imágenes y las ideologías se mueven a través de distancias y límites físicos con creciente velocidad y frecuencia (Berman, 2012).

Al examinar en qué medida los Estados participan en la gobernanza global, Saskia Sassen (2003: 5–28) ha adoptado un enfoque de transformación. En ese sentido, se refiere a la “incrustación de la globalización en el ámbito nacional” para denotar la existencia de una asociación sustantiva entre los dos. Por lo tanto, señala que a pesar de su carácter distintivo indiscutible como un esquema que se aparta del paradigma tradicional de soberanía, la gobernanza global —y especialmente los proyectos políticos establecidos y difundidos bajo su tutela— requieren que el Estado alcance con éxito el dominio de las relaciones sociales dentro de un territorio específico.

Este es el caso, pues confiere legitimidad a los proyectos dado su ubicación dentro de un sistema democrático en el que las autoridades públicas representan a las personas y existe un sistema complementario de controles y equilibrios que garantiza la rendición de cuentas y el equilibrio de poderes. Pero adicionalmente, el aparato estatal proporciona efectividad operacional, ya que funciona con instituciones competentes, prerrogativas de elaboración de leyes domésticas e internacionales y capacidades administrativas. Por lo tanto, la gobernanza global y sus proyectos asociados pueden cumplir adecuadamente sus objetivos políticos esenciales (Sassen, 2003).

Además, la simbiosis particular que existe entre el poder, el territorio y la población en el contexto del Estado nacional y los proyectos globales antes mencionados —incluso aquellos que defienden la restricción de la

intervención estatal como una forma de fortalecer la autonomía individual y el mercado— requiere, en alguna medida, el uso de mecanismos reguladores públicos para incorporarse efectivamente dentro de una determinada jurisdicción (Sassen, 2004).

Esta construcción teórica trae una conclusión importante en términos de la arquitectura de la gobernanza global: en varias ocasiones y como complemento de la aparición de instituciones, normas y procesos verdaderamente transnacionales con un carácter autónomo, los Estados parecen actuar como “agencias de representación política” de cara a la implementación efectiva de una variedad de proyectos políticos globales dentro de sus contornos jurisdiccionales (More, 2006: 19).

De acuerdo con este papel instrumental y con el reconocimiento de estas iniciativas políticas independientes, pareciera que el supuesto carácter centralizado de la gobernanza, es decir, la identificación absoluta entre un proyecto político, una autoridad estructural y una jurisdicción legal, tiende a ser reemplazado por configuraciones alternativas. Por lo tanto, si una fuente transnacional de poder tiene la intención de intervenir en ciertas estructuras sociales localizadas dentro de un territorio dado, algún tipo de autoridad externa se delega en el Estado involucrado y actúa a través de sus aptitudes reguladoras internas.

De esta manera, los Estados se divisan como nodos de poder en medio de una constelación y participan en la difusión y cristalización de proyectos políticos globales. Estas tareas se llevan a cabo por medio de una red establecida —la comunidad internacional—, y desde el uso efectivo de las capacidades regulatorias correspondientes. Esta elaboración puede eventualmente ser verificada por medio de una investigación en profundidad sobre la inclusión de los proyectos políticos en los órdenes constitucionales de los Estados (Hirst y Thompson, 2000).

En el contexto de la gobernanza global y el surgimiento eventual de un papel complementario para el Estado, como agencia de representación política de comunidades epistémicas transnacionales, el derecho se entiende como un fenómeno social multifacético más que como un mero mecanismo de control social. Aunque esta dinámica implica la representación política de las comunidades epistémicas que defienden visiones normativas particulares de la realidad, el fenómeno legal abarca características estructurales y relacionales específicas que confieren una distinción sustancial.

Por lo tanto, el acoplamiento estructural de la ley con un proyecto político dado, vinculado a una comunidad transnacional —esto es, que existe y define su proyecto político más allá del nacionalismo metodológico— da como resultado el surgimiento de un proceso legal cuyo propósito es la intervención efectiva en las estructuras sociales. Cuando esta representación se ve desde una perspectiva jurídica transnacional, es posible atestiguar, siguiendo a Gregory Shaffer, los “procesos legales transnacionales” a través de los cuales se construyen, llevan y transmiten las normas (Shaffer, 2012: 230).

La anterior construcción tiene implicaciones a nivel regulatorio; es decir que la implementación de procesos legales transnacionales involucra la inevitable configuración del orden legal del Estado. Esto, a su vez, se refleja en la modificación, tanto de los arreglos políticos nacionales como de la esfera de acción regulatoria de las autoridades públicas. Adicionalmente, resulta visible que el hecho que un Estado sea instrumentalizado para la consolidación de procesos legales transnacionales diversos e incluso contradictorios, resulta en el surgimiento de tensiones normativas. Estas tensiones pueden convertirse en colisiones legales efectivas respecto a la capacidad del Estado para actuar de manera consistente hacia la definición y el cumplimiento de sus objetivos públicos.

## **Estudio de caso: tensión entre la restitución territorial colectiva a comunidades étnicas y la protección de intereses mineros empresariales en el departamento del Chocó**

La sección anterior buscó aportar elementos teóricos para introducir y caracterizar la tensión normativa entre la protección legal ofrecida a la inversión extranjera por medio de los acuerdos de inversión extranjera y la implementación de un proyecto de justicia transicional en Colombia. A continuación, se proveerá una ilustración de este fenómeno por medio de un caso de estudio. Esto, con el propósito de demostrar que las anteriores formulaciones teóricas se materializan en situaciones de la vida real, en tanto se exploran las implicaciones particulares de esta colisión normativa en la capacidad regulatoria de las autoridades públicas en Colombia.

El caso seleccionado se ubica dentro del contexto de la puesta en marcha del proyecto de justicia transicional en Colombia que, a nivel normativo, se basa en la Ley 1448 de 2011 y en una serie de decretos que reglamentan el componente de reparación a las comunidades étnicas del país, en el contexto de la satisfacción de los derechos a la justicia, verdad y reparación de las víctimas. En esa medida, el caso gira alrededor de la primera sentencia de restitución étnica emitida en favor de la comunidad indígena Emberá Katío del resguardo del Alto Andágueda (departamento de Chocó, Colombia), así como la demanda por la restitución territorial interpuesta, en los mismos términos, por parte de la comunidad afrocolombiana Cocopoca, ubicada contigua al resguardo indígena (Verdad Abierta, 2015).

En el primer caso, el fallo se considera como hito, en tanto el Tribunal Superior de Antioquia no sólo ordenó la restitución de los territorios ancestrales de la comunidad indígena, sino que se decretó la suspensión de una serie títulos mineros que habían sido adjudicados por la autoridad minera colombiana a varias empresas multinacionales, que se traslapaban en un 62% con el te-

territorio colectivo indígena, en tanto que no se desarrolló una consulta previa que avalara dicho acto de la administración pública (Verdad Abierta, 2015).

En el segundo caso, si bien la demanda presentada por la Unidad de Restitución de Tierras en representación de Cocomopoca se refería a un territorio afectado de forma equivalente a aquel de la comunidad Emberá Katío y, por ende, incluía pretensiones idénticas a las del primer caso, los resultados fueron marcadamente diferentes en el punto de la solicitud de cancelación de títulos mineros que también se traslapaban con el territorio de los afrocolombianos. Esta variación en la conducta de las autoridades públicas en materia de justicia transicional es el punto de partida para el análisis que se pretende adelantar en este artículo. Se espera detectar particularidades y variaciones comportamentales para justificar la hipótesis según la cual la protección a los intereses y expectativas de las empresas multinacionales, a través de los AII, tiene la capacidad de influenciar de forma determinante procesos regulatorios como aquellos propios de la justicia transicional.

### **Contexto de la región del Alto Andágueda: espacio de encuentro de intereses y expectativas**

La región del Alto Andágueda se encuentra localizada en el departamento del Chocó en el Nordeste de Colombia, ésta abarca los municipios del Atrato, Bagadó, Cértegui y Lloró. Este enclave se considera privilegiado a nivel geoestratégico, al ser próximo a la frontera con Panamá y constituirse como un puente natural entre los océanos Atlántico y Pacífico. Igualmente, se trata de una zona rica en tierras fértiles y recursos naturales —particularmente mineros, lo cual históricamente ha generado pugnas entre distintos grupos de interés por su apropiación y aprovechamiento.

Lo anterior, aunado a las condiciones de desigualdad social y a la inestabilidad en materia de gobernabilidad y presencia efectiva del Estado (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humani-

tarios, 2018) ha sido determinante para que el Alto Andágueda haya sido un escenario principal del conflicto armado interno que durante más de 50 años ha afectado al país. Diversos actores armados, tanto legales como ilegales —guerrillas, paramilitares y bandas criminales—, se han disputado de forma permanente la apropiación y uso del territorio, lo que en ocasiones ha redundado en la conducción de actividades ilícitas como el tráfico de drogas, el contrabando, la extorsión y el secuestro.

La comunidad indígena Emberá Katío ha habitado el Nordeste de Colombia de forma ancestral, particularmente el departamento del Chocó y del Darién que bordea con Panamá y, desde 1979, se encuentra asentada en un resguardo legalmente constituido a través de una resolución expedida por la autoridad pública en materia agraria, en ese momento, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA<sup>5</sup>. De otro lado, el Consejo Comunitario Cocomopoca representa una serie de comunidades de origen africano que llegaron al Alto Andágueda en el siglo XVI, con ocasión del desarrollo del modelo económico colonial esclavista-extractivo español y que, con el tiempo, desarrollaron fuertes lazos con el territorio hasta el punto de generar una dinámica sociohistórica de ancestralidad. En el contexto de la promulgación de la Constitución de 1991, la población afrocolombiana adquirió el mismo reconocimiento especial de las comunidades indígenas, de modo que con ocasión de la promulgación de la Ley 70 de 1993 fueron reconocidos como potenciales titulares de autonomía y derechos de propiedad colectiva. En septiembre de 2011, Cocomopoca fue oficialmente reconocida en tal sentido.

---

<sup>5</sup> Los resguardos son espacios territoriales establecidos por la ley colombiana para delimitar las zonas donde las comunidades indígenas se encuentran asentadas, tienen la propiedad colectiva sobre las tierras y poseen un relativo grado de autonomía política y administrativa, de acuerdo con la Constitución de 1991 (art. 246 y 286) y los tratados internacionales en la materia ratificados por Colombia.

Al tener en cuenta el descubrimiento del gran potencial extractivo de la región del Alto Andágueda, así como el control que ejerce el Estado sobre el acceso y uso de los recursos naturales del subsuelo, en los últimos años se ha presentado una dinámica sostenida de solicitud y entrega de concesiones mineras a actores privados en la zona por parte de la Agencia Nacional de Minería, la autoridad pública en la materia. Entre las compañías involucradas, se destacan *AngloGold Ashanti*, *Continental Gold*, y Exploraciones Chocó Colombia, quienes tienen un marcado carácter multinacional debido al origen de sus capitales, más allá de la eventual constitución de sucursales comerciales colombianas<sup>6</sup>. Entre 2004 y 2012, dichas empresas recibieron respuestas favorables a sus solicitudes de títulos mineros y correspondientemente suscribieron contratos de concesión con el Estado colombiano<sup>7</sup>, en virtud de los cuales adquirieron derechos y expectativas económicas relacionadas con la labor extractiva de las minas de oro conocidas como “Proyecto Dojurá”.

Ahora bien, resulta notable que el anterior proceso administrativo, en virtud del cual se constituyeron una serie de intereses económicos en favor de actores privados transnacionales, ocurrió en el contexto de una región ampliamente afectada por el conflicto armado interno. Y en particular, en una zona en la cual tanto la comunidad indígena Emberá Katío como el consejo comunitario Cocomopoca habían sido despojados de sus

---

<sup>6</sup> *Anglogold Ashanti* tiene origen inglés; *Continental Gold Ltd.* fue constituida en Canadá; y Exploraciones Chocó Colombia es sucursal de *Glencore*, empresa suiza.

<sup>7</sup> La actividad minera se encuentra regida por la Ley 685 de 2001 a partir de la cual se definen los estándares para la evaluación y la concesión de los contratos para la explotación y exploración minera. Este código reitera la disposición constitucional de acuerdo a la cual los minerales del suelo y el subsuelo del territorio nacional son propiedad exclusiva del Estado (República de Colombia, 2001).

tierras a través de acciones armadas y de intimidación que produjeron su desplazamiento forzado a los centros urbanos cercanos. Es decir que para cuando se firmaron los contratos de concesión con las sucursales de *Anglogold Ashanti*, *Glencore* y *Continental Gold*, dichos grupos no se encontraban en las tierras que serían intervenidas por las respectivas iniciativas empresariales y, por ende, no fueron informados o consultados al respecto, muy a pesar de la posición de autoridad territorial que se les había otorgado con anterioridad.

### **Controversia legal relacionada con el resguardo Embera Katío del Alto Andágueda**

Desde una perspectiva legal global, el presente caso es un ejemplo privilegiado de las tensiones que se presentan entre los procesos jurídicos transnacionales que buscan la consolidación de un modelo —político, económico y social— neoliberal a través de la protección de los derechos adquiridos y las expectativas económicas de los agentes privados, de un lado, y la implementación de acciones regulatorias públicas tendientes a la protección de los derechos humanos y el empoderamiento de grupos vulnerables que han sido históricamente vulnerados y que buscan la reivindicación de su identidad y capacidades, del otro.

Es importante señalar que, de forma anterior al otorgamiento de los títulos ubicados en la región del Alto Andágueda, el Estado colombiano había negociado AII con los países de donde proviene el capital de las empresas en mención (Reino Unido, Canadá y Suiza). Esto se dio en el marco de una estrategia de desarrollo que identifica a la minería como una locomotora de crecimiento económico y que considera la atracción de capitales extranjeros como una herramienta para erradicar la pobreza del país (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1997). En consecuencia, dichos actores privados han sido ungidos con protección jurídica adicional



a aquella que el Estado colombiano le otorga a los ciudadanos y empresas nacionales, la cual está dada por el derecho internacional y sus efectos sobre la soberanía interna.

Estas normas —tanto los AII como los contratos de concesión minera— se consideran legales desde una perspectiva jurídica formal y, en esa medida, han sido integradas al ordenamiento jurídico colombiano, en cabeza de la Constitución de 1991. Sin embargo, cuando aquellas entran en diálogo con el proyecto de justicia transicional que Colombia empezó a implementar desde 2011 —con ocasión de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y demás decretos reglamentarios<sup>8</sup>, se verifica una tensión que trasciende lo normativo y se proyecta en dimensiones políticas, sociales y económicas fundamentales.

Esto, toda vez que la región del Alto Andágueda fue identificada como una zona susceptible de procesos de restitución de tierras, los cuales se entienden como una forma de materialización del derecho a la reparación a las víctimas del conflicto armado interno del país y que, en consecuencia, comprenden la posibilidad de suspender o anular actos previos de transferencia de derechos de propiedad a privados o constitución de intereses económicos a través de actos públicos. Por ejemplo, un contrato de concesión minera concedido en una zona donde se había producido el reconocimiento de la autonomía de grupos étnicos, por lo que aquellos debían haber sido consultados con antelación a cualquier decisión pública que pudiese afectar dicha autonomía. Por lo tanto, la restitución territorial instrumentalizada en el contexto del proyecto de justicia transicional colombiano excede una simple restauración física y cuantificable de derechos de propiedad colectiva y se orienta a recuperar el goce efectivo de las prerrogativas y las facultades asociadas con los derechos al territorio.

---

<sup>8</sup> Estos son los Decretos 4633 y 4635 de 2011, respecto de la restitución territorial en favor de comunidades indígenas y afrocolombianas, respectivamente.

En enero de 2013, y en el contexto de la jurisdicción de restitución de tierras, los representantes de la comunidad Emberá Katío iniciaron un proceso de restitución territorial de su resguardo. Como primera medida, solicitaron ante un juzgado de primera instancia la emisión de medidas cautelares para preservar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mientras se decidía de fondo por parte del Tribunal Superior de Antioquia. Se solicitó la suspensión de los títulos mineros superpuestos con su territorio, así como el aplazamiento del estudio de nuevas concesiones.

Pese a la intervención de la Procuraduría General de la Nación, que pidió que la solicitud de suspensión de los títulos mineros se declarara improcedente al ser un asunto exclusivo de la jurisdicción contencioso-administrativa, en febrero de 2013, el juzgado decidió otorgar la medida cautelar hasta que se tomara una decisión final respecto del caso. Frente a ello, indicó que como consecuencia de la desposesión de tierras que ocurrió con ocasión del conflicto armado, la comunidad indígena había perdido la oportunidad de usar, manejar y disfrutar de sus derechos colectivos sobre el territorio y los recursos naturales, incluido el ejercicio del derecho a la consulta previa (Verdad Abierta, 2014b).

Inicialmente, las medidas cautelares no fueron desafiadas por las empresas afectadas, sino por la Agencia Nacional de Minería que presentó una acción de tutela contra del acto judicial de suspensión, al argumentar que se habían excedido en las competencias de la justicia transicional, limitadas para manejar situaciones relacionadas con el conflicto armado interno y no asuntos mineros. El Tribunal Superior de Antioquia no sólo negó dicha solicitud (Tribunal Superior de Antioquia, 2014), sino que emitió una decisión favorable a la solicitud de restitución territorial de la comunidad Emberá Katío, en donde además se dejó en firme la suspensión de los contratos de concesión firmados entre el Estado colombiano y las empresas sucursales de *Anglogold Ashanti*, *Continental Gold* y *Glencore*.

En la Sentencia del Tribunal Superior de Antioquia de octubre de 2014, se estableció que, bajo el paradigma de la justicia transicional y su relación con las normas nacionales e internacionales que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas y tribales, la tierra no podía ser vista como un mero bien, sino como un espacio geográfico, social, cultural y religioso, esencial para la autodeterminación de la comunidad. En esa medida, si bien no declaró la *inexistencia* de los contratos de concesión —es decir, no resolvió de plano la solicitud hecha por la comunidad indígena, sí mantuvo la suspensión los títulos como una forma de preservar la capacidad de participación efectiva de la comunidad Emberá Katío, en tanto sólo el desarrollo de una consulta previa habilitaría el proyecto extractivo de nuevo.

### **Controversia legal alrededor del territorio colectivo del Consejo Cocomopoca**

Como se señaló anteriormente, la situación del Consejo Cocomopoca era casi idéntica a la de la comunidad Embera Katío: su reconocimiento como grupo étnico con propiedad colectiva sobre tierras ubicadas en la zona del Alto Andágueda; su desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado interno; y la ausencia de consulta previa con ocasión del otorgamiento de títulos mineros que se superponen con su territorio colectivo, alrededor de lo que se conoce como “Proyecto Dojurá”. Representados por la organización no gubernamental *Tierra Digna*, en mayo de 2014, y sólo unos meses después de que la comunidad indígena lo hiciera, el Consejo Cocomopoca solicitó la suspensión de títulos mineros ante el juzgado que ya había ordenado medidas cautelares similares en favor de los primeros.

De forma poco usual y aun cuando se reconoció el despojo de tierras como consecuencia del desplazamiento forzado de los miembros del Consejo, el juzgado varió su posición jurisprudencial inicial — dictada con ocasión de la solicitud de los Emberá Katío unos meses antes —y negó la

solicitud de suspensión. Los actos administrativos a través de los cuales se concedieron títulos mineros —se argumentó, tenían un carácter general que no estaba relacionado con el conflicto armado interno y no era posible deducir que aquellos hubieran incentivado el despojo del territorio del Consejo Cocomopoca. Incluso, se dijo que el deber de conducir la consulta previa con las comunidades no era obligatorio para la firma del contrato de concesión, sino que debía hacerse durante la realización efectiva de las actividades extractivas (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2014). La demanda de restitución interpuesta por *Tierra Digna* en representación de la comunidad afrocolombiana fue rechazada por el Tribunal Superior de Antioquia y, a marzo de 2018, este caso aún no ha sido resuelto definitivamente, a diferencia del caso de los Emberá Katío.

Esta situación marcó el inicio de un cambio en la dirección de trabajo del andamiaje institucional de la restitución de tierras en favor de grupos étnicos en Colombia. Como primera medida, se tomaron decisiones respecto del funcionamiento interno de la Unidad de Restitución de Tierras. Desde mayo de 2015, el ámbito de actuación de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad, dependencia especializada en los casos de restitución territorial colectiva y que había gestionado la exitosa sentencia de la comunidad Emberá Katío, fue restringido con la creación de la Oficina de Asuntos Ambientales, Mineros, Energéticos y de Infraestructura – AMEI. Su función es filtrar aquellas demandas restitución colectiva que, por sus particularidades, pudiesen afectar los intereses de la agenda minero-energética del país. Como consecuencia de lo anterior, el volumen de presentación de demandas de restitución étnica ha disminuido en relación con los primeros años de actividad de la jurisdicción (Verdad Abierta, 2016).

El punto culminante de este proceso de intervención sobre la capacidad regulatoria del Estado en el marco del proyecto de justicia transicio-

nal llegaría en septiembre de 2017. Frente a diversos cuestionamientos por parte de grupos étnicos y sus representantes, la Oficina Jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras emitió un concepto para aclarar si era o no posible solicitar la nulidad o inexistencia de títulos mineros dentro de las demandas de restitución de tierras.

De forma expresa, en dicho concepto se señaló que “solicitar la declaratoria de nulidad o inexistencia del título minero, a través de las referidas presunciones constituye un riesgo de daño antijurídico importante para la Unidad y el Estado Colombiano en caso de enfrentarse a mecanismos de solución de controversias contractuales en el marco de tratados de libre inversión o de protección de inversión minera o de demandas de reparación directa” (Unidad de Restitución de Tierras, 2017, p. 22).

Lo anterior implica que la entidad encargada de hacer operativas las demandas de restitución territorial en favor de los grupos étnicos en Colombia, reconoce que su trabajo —y las normas que definen el contenido y alcance de su mandato —es decir la Ley 1448 y los Decretos 4633 y 4635 de 2011, se encuentra supeditado a la no afectación de intereses privados transnacionales, en tanto existen compromisos legales internacionales que, según se colige, serían jerárquicamente superiores que aquellos relacionados con la justicia transicional (Unidad de Restitución de Tierras, 2017).

Finalmente, es relevante señalar que en 2018 se tomó la decisión de suprimir la dirección territorial de la Unidad de Restitución de Tierras que operaba en Chocó, justo después de que se expidiera la séptima sentencia de restitución étnica y se hubiera radicado dos nuevas demandas en favor del Resguardo Bochoroma-Bochoromacito y el Consejo Comunitario Asocasan. Si bien el director de la URT declaró que esta decisión se tomó para lograr una mejor organización institucional, las organizaciones sociales y de víctimas la consideraron como una forma de debilitar los

procesos de restitución en el departamento, dados los intereses económicos involucrados (Verdad Abierta, 2018).

## Conclusiones

Con posterioridad a la introducción de elementos teóricos relacionados con la identificación del papel del Estado como un agente fundamental en la gobernanza global —y por lo tanto el derecho como herramienta fundamental para su concreción, este artículo presentó un caso de estudio que muestra la forma cómo, de forma particular, los acuerdos internacionales de inversión firmados por el Estado colombiano en los últimos años han contribuido, bajo ciertos presupuestos políticos y socioeconómicos, a restringir la capacidad regulatoria del Estado para implementar el componente de restitución de tierras que hace parte del proyecto de justicia transicional colombiano.

En concreto, se ha ilustrado cómo, en el marco de un caso de restitución territorial en favor de una comunidad étnica, una vez se afectaron los derechos y expectativas económicas de empresas protegidas por los AII, éstos últimos propiciaron un proceso de “enfriamiento regulatorio<sup>9</sup>”. Es decir, se produjeron variaciones de conducta por parte de las autoridades públicas encargadas de su trámite en casos posteriores similares —como el del Con-

---

<sup>9</sup> El “enfriamiento regulatorio” se entiende como el fenómeno en el cual una norma -en este caso los acuerdos internacionales de inversión- puede influir en el curso del desarrollo de políticas públicas. En ese sentido, una hipótesis sobre los efectos reguladores de esta institución legal se ha delineado: en algunas circunstancias, las autoridades públicas responderán a una amenaza alta (percibida) —en este caso de demandas internacionales de arbitraje de inversión— al no promulgar o aplicar medidas reglamentarias de buena fe, o al modificar medidas de tal manera que su intención original, se vea socavada o su efectividad está severamente disminuido (Tienhaara, 2011: 610).

sejo Cocomopoca— o incluso en la toma decisiones institucionales generales, lo que limita de forma indefinida la generación de tensiones regulatorias y así evitar el acaecimiento de perjuicios al proyecto del capital global.

El concepto *nuevo constitucionalismo* —originalmente articulado por el politólogo Stephen Gill (1992)— es planteado aquí para explicar la naturaleza y el alcance de la gobernanza económica global —de la cual hacen parte de forma prominente los AII — y particularmente los efectos producidos por parte de sus instrumentos jurídicos sobre la capacidad del Estado para actuar hacia el logro de sus objetivos públicos, como en el caso de Colombia que es la consecución de una paz estable y duradera a través de la justicia transicional (Gill, 1995).

El nuevo constitucionalismo se percibe, entonces, como un proyecto político relacionado con la reconstitución y protección del capital a escala mundial para hacer que la democracia del mercado liberal sea el principal modelo de desarrollo (Schneiderman, 2013). Debido a su objetivo de garantizar efectivamente el control social, tiene una dimensión legal distintiva con el potencial de reconstituir, tanto la sociedad como las relaciones entre la humanidad y el medio ambiente. En este sentido, el nuevo constitucionalismo implica una dinámica de gobernanza multinivel que opera a través de jurisdicciones, pero que, en última instancia, se proyecta en los Estados que son responsables de su legalización y legitimación (Gill y Cutler, 2014).

Es esa medida, se entiende que tanto la justicia transicional como los AII son procesos normativos transnacionales que progresivamente entraron en contacto y fueron incluidos en el orden constitucional colombiano. En este sentido, ambas perspectivas cuentan con el apoyo legal del orden constitucional del país, pero cuando se enfrentan, se percibe la existencia de visiones normativas contradictorias acerca del acceso y uso de la tierra y de los recursos naturales.

Estos últimos aparecen como un objeto de regulación de las autoridades públicas. Sin embargo, en el caso de estudio, se puede apreciar que la regulación se enfoca en direcciones distintas: de un lado, como un medio para proteger los derechos y la autonomía de los grupos étnicos en el marco de la justicia transicional y, del otro, como un mecanismo de salvaguarda de los intereses de los inversionistas extranjeros en el marco del desarrollo de proyectos económicos a gran escala.

Este último esquema de regulación se concreta en la negociación masiva y sistemática de AII, los cuales han sido diseñados de tal forma que tienen la potencialidad de imponer parámetros comportamentales a los Estados y sus funcionarios públicos, de modo que la eventual protección de intereses públicos —como por ejemplo los derechos de las víctimas del conflicto— está supeditada a la no afectación del modelo de desarrollo neoliberal, como tampoco a sus dispositivos legales o a sus agentes.

## **Bibliografía**

- Badie, Bertrand y Birnbaum, Pierre 1983 *The Sociology of the State* (Chicago: Chicago University Press).
- Berman, Paul Schiff 2012 *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law beyond Borders* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social 1997 Documento Conpes 2969 *Papel estratégico de la inversión*.
- Constitución Política de Colombia 1991. República de Colombia.
- Cotterrell, Roger 1998 “Why must Legal Ideas be Interpreted Sociologically?” en *Journal of Law & Society* Vol. 25.
- Decreto 4633. Diario Oficial de la República de Colombia, 9 de diciembre de 2011.



- Decreto 4635. Diario Oficial de la República de Colombia, 9 de diciembre de 2011.
- Gill, Stephen 1992 “The emerging world order and European change” en Miliband, Ralph y Panitch, Leo (eds.) *New World Order? Socialist Register* (London: Merlin Press).
- Gill, Stephen y Cutler, Claire (eds.) 2014 *New Constitutionalism and World Order* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hirst, Paul y Thompson, Grahame 2000 *Globalization in Question 2nd Edition* “Cambridge: Polity Press).
- Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó 2014 Auto Interlocutorio No. 006 Medida Cautelar de Protección de Territorios Indígenas.
- Ley 70. Diario Oficial de la República de Colombia, 27 de agosto de 1993.
- Ley 685. Diario Oficial de la República de Colombia, 15 de agosto de 2001.
- Ley 1448. Diario Oficial de la República de Colombia, 10 de junio de 2011.
- More, Elizabeth 2006 “Is economic globalization leading to the demise of state power?” en *Journal of International Communication* Vol. 12.
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (2018) Colombia-Desplazamiento masivo y restricciones a la movilidad y acceso en Bagadó (Chocó). Flash Update N 2 (17/02/2018).
- Sassen, Saskia 2003 “The Participation of States and Citizens in Global Governance” en *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 10.
- Sassen, Saskia 2004 “The State and Globalization: Denationalized Participation” en *Michigan Journal of International Law* Vol. 25.

- Shaffer, Gregory 2012 “Transnational Legal Processes and State Change” en *Law & Social Inquiry* Vol. 37.
- Schneiderman, David. *Resisting Economic Globalization Critical Theory and International Investment Law* (Palgrave Macmillan).
- Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras 2014 Sentencia No.007 27001 31 21 001 2014 00005 00.
- Tienhaara, Kyla 2011 “Regulatory chill and the threat of arbitration: A view from political science” en Brown, Chester y Miles, Kate (eds.) *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Unidad de Restitución de Tierras 2017 Concepto de la Dirección de Asuntos Étnicos del 27 de septiembre.
- Verdad Abierta 2014a Comunidades étnicas reclaman títulos sobre 1.2 millones de hectáreas <<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5291-comunidades-etnicas-reclaman-titulos-sobre-1-2-millones-de-hectareas>> Acceso 26 de marzo.
- Verdad Abierta 2014b Demanda de restitución étnica, en medio de la fiebre del oro en el alto Atrato chocoano <<https://verdadabierta.com/demanda-de-restitucion-etnica-en-medio-de-la-fiebre-del-oro-en-el-alto-atrato-chocoano/>> Acceso 26 de septiembre.
- Verdad Abierta 2015 Las contradicciones de Santos con la restitución. <<https://verdadabierta.com/las-contradicciones-de-santos-con-la-restitucion/>> Acceso , 24 de agosto.

Verdad Abierta 2016 ¿Para dónde va la restitución de tierras a indígenas y afros? <<http://www.kavilando.org/index.php/2013-10-13-19-52-10/territorio/4733-para-donde-va-la-restitucion-de-tierras-a-indigenas-y-afros>> Acceso 24 de julio.

Verdad Abierta 2018 ¿Por qué ‘desmontaron’ la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó? <<https://verdadabierta.com/por-que-desmontaron-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-en-choco/>> Acceso 25 de enero.

# EL TERRITORIO DE LOS HIDROCARBUROS EN VACA MUERTA. AÑELO, LA “DUBAI ARGENTINA”

Mariana Schweitzer<sup>1</sup>

Marisa Scardino<sup>2</sup>

Santiago Petrocelli<sup>3</sup>

## Resumen:

A partir de los contenidos plasmados en la política nacional de desarrollo y ordenamiento del territorio que desde 2004 reinstaló la planificación como proceso político-técnico de Estado, se realiza el análisis de los efectos territoriales, económicos y sociales que surgieron por las recientes inversiones hidrocarburíferas que están teniendo lugar a la luz del ‘Plan Energético Nacional 2004–2019’. Particularmente, se aborda el proceso que, luego de las leyes de recuperación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF– y Soberanía Hidrocarburífera, derivó en el plan de inversión para el desarrollo masivo del *shale oil* y *shale gas* en la formación geológica *Vaca Muerta* en la

---

<sup>1</sup> CONICET–UBA. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas– Universidad de Buenos Aires. Carrera del Investigador, Categoría Independiente. CIHaM, Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Argentina.

<sup>2</sup> CIHaM–UBA. Investigadora del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. Argentina.

<sup>3</sup> CONICET–UBA. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas– Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral. CIHaM, Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Argentina.

cuenca Neuquina. El caso de análisis es la localidad de Añelo, ubicado en la provincia de Neuquén, escenario privilegiado de ese proceso.

**Palabras clave:** Transformaciones socioterritoriales, hidrocarburos, rol del Estado

## Introducción

Como punto de partida, se procederá al análisis de los principales ejes de la política nacional de desarrollo y ordenamiento del territorio que, desde 2004, reinstalan a la *planificación* como proceso político-técnico de Estado. En ese contexto, fueron promulgados la Ley de Soberanía Hidrocarburífera que anunciaba la recuperación de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales —YPF— y su Decreto Reglamentario que, conjuntamente con el anuncio de las importantes dimensiones del yacimiento, dieron lugar a un plan de inversión para el desarrollo masivo del *shale oil* y *shale gas*<sup>4</sup> en la formación geológica *Vaca Muerta* en la cuenca Neuquina.

En segundo lugar, se procederá a hacer un análisis específico de las transformaciones más relevantes que están sucediendo en la ciudad de Añelo, en dónde se ha iniciado un proceso de acondicionamiento del territorio que apunta, centralmente, a mejorar las condiciones de producción mediante una serie de inversiones en infraestructura y servicios que han comenzado a alterar la dinámica local de forma notoria<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El *shale* o roca de esquisto es una formación sedimentaria que contiene gas y petróleo (...). La característica definitoria del shale es que no tiene la suficiente permeabilidad para que el petróleo y el gas puedan ser extraídos con los métodos convencionales, lo cual hace necesario la aplicación de nuevas tecnologías (YPF, 2018).

<sup>5</sup> No se desconoce en este trabajo la resistencia que genera en organizaciones de la sociedad civil esta nueva modalidad de extracción de gas y petróleo llamada “fractura hidráulica” o “fracking”. Si bien no es menor el debate acerca del daño ambiental y la escasa sustentabilidad que se atribuye a estos procedimientos, no constituye el eje de análisis del presente trabajo.

Para ello y con el fin de comprender la complejidad de las transformaciones en curso, se presentará el análisis de información secundaria, tomada fundamentalmente de las estadísticas nacionales y provinciales en función de las dimensiones económica y productiva, social, territorial y del hábitat.

## **El marco político de la estrategia de desarrollo**

Una vez pasado el período signado por la aplicación de un modelo político y económico de fuerte sesgo neoliberal, en dónde se puso en marcha una serie de medidas incluidas en el llamado “Conceso de Washington”<sup>6</sup>, se inició en Argentina una etapa en la cual comenzó a reformularse el rol del Estado en la regulación política y económica.

Un conjunto de políticas — tales como la renegociación con quita de la deuda externa contraída con los organismos internacionales de crédito en 2005, el congelamiento de las tarifas de servicios públicos, los acuerdos para la fijación de precios de bienes de consumo, la reforma del sistema previsional instaurado en la década de los noventa, los acuerdos salariales con la participación de los sectores sindicales y empresarios y la renacionalización de algunas empresas privatizadas en el período anterior<sup>7</sup>— empezaron a deli-

---

<sup>6</sup> Se conoce como “Consenso de Washington” a una serie de recomendaciones establecidas por los organismos internacionales de crédito que incluyeron fundamentalmente medidas tales como: la instauración de un modelo económico abierto y estable, implementado en Argentina a partir de la sanción de la Ley de convertibilidad promulgada en marzo de 1991 y la apertura de las fronteras comerciales; la reforma del Estado que se basó centralmente en un proceso de descentralización y privatización de las empresas de servicio e infraestructura, la puesta en marcha de políticas de reordenamiento del gasto público, sostenidas en una fuerte reforma fiscal y tributaria y medidas tendientes a flexibilizar la dinámica del mercado de trabajo.

<sup>7</sup> Como Aguas Argentinas, el Correo Argentino y la renacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a la que nos referiremos especialmente.

near un giro en el rol del Estado que comenzó a intervenir activamente en el desarrollo económico y social del país. Específicamente, la puesta en marcha de medidas y líneas de política como las mencionadas dan cuenta de una importante modificación en el rol de Estado en relación con el período previo —correspondiente a los años del último gobierno de *facto* hasta la crisis económica del 2001 — tanto a nivel macro, meso y micro<sup>8</sup> (Oszlak, 2011).

En este contexto, el Estado nacional, conjuntamente con los gobiernos provinciales, iniciaron un proceso de planificación territorial que incluyó la elaboración de diferentes planes estratégicos sectoriales, con el objetivo de implementar políticas y planes tendientes a elaborar un *modelo deseado de territorio* (Ministerio de Planificación Federal, 2008), entendido como una imagen objetivo que se pretende lograr en ese ámbito espacial a través de la implementación de un conjunto de estrategias y de la concreción de proyectos<sup>9</sup>.

La mayoría de esas políticas y planes incluyeron el desarrollo de proyectos que aún están siendo financiados a través de la inversión extranjera directa y que apuntan a la implantación de actividades productivas vinculadas a mercados de alto dinamismo, lo que ha impulsado transformaciones

---

<sup>8</sup> Siguiendo a Oszlak, el análisis del rol del Estado puede desarrollarse en tres niveles: en el nivel micro, pueden observarse las diferentes formas en las que el Estado interviene en la vida cotidiana de una sociedad. A nivel meso, el análisis se corresponde con los contenidos y la orientación de las políticas públicas y, en el nivel macro, la observación se traslada al rol asumido por el Estado en la negociación de los términos sobre los que se asienta el funcionamiento mismo del capitalismo.

<sup>9</sup> Algunos de los planes elaborados fueron: el Plan Estratégico Territorial (PET), el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA), Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, Plan Estratégico Industrial (PEI), Plan Energético Nacional (PEN), el Plan Minero Nacional y Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”.

en las economías locales, así como en las condiciones de vida de la población y en la disponibilidad de recursos naturales. Como fundamentos de estos planes, surgen menciones relativas a la estructuración de las políticas públicas ligadas a la necesidad de recuperación del Estado como un actor primordial en los procesos de desarrollo regional.

En línea con este enfoque se desarrolló, en 2004, el Plan Energético Nacional (PEN) que se planteó la necesidad de equiparar las posibilidades de desarrollo de las regiones del país con la finalidad de lograr un modelo federal que integre energéticamente el territorio nacional<sup>10</sup>. Para ello, se postuló que la energía debe estar al servicio de la mejora de calidad de vida de la población y al servicio de un proceso de desarrollo industrial que permita el crecimiento de la economía del país. Asimismo, el Plan se propuso ampliar la cobertura nacional de los servicios y del suministro energético con la ejecución, ampliación y terminación de obras, junto con la incorporación de nuevas formas de energía que permitan modificar la matriz de generación energética primaria.

De este modo, la intervención del Estado en el desarrollo económico nacional tomó efectiva relevancia y éste fue considerado en función del logro de objetivos relacionados con la inclusión social. Específicamente, el PEN se propuso alcanzar la meta del autoabastecimiento energético, al articular así el sector energético con un modelo de crecimiento económico con inclusión social.

Como parte de la profundización del proceso de modificación del rol del Estado, el Congreso Nacional sancionó en abril de 2012, la Ley

---

<sup>10</sup> El Plan Energético Nacional (PEN), desarrollado por la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, tuvo sucesivas etapas. La primera correspondió al período 2004-2008, la segunda 2009-2013, la tercera 2014-2015 y, en la actualidad, la reformulación del mismo que se extiende hasta el 2019.



26.741 de Soberanía Hidrocarburífera. Esta Ley autorizó la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A., en manos del *holding* español *Repsol*, para ser absorbidas por el Estado argentino y así recuperar el control de la empresa. La misma Ley declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, lo que posibilitó la toma de control por parte del Estado de un bien estratégico y de uno de los sectores claves para el desarrollo como son los recursos energéticos, en general, y los hidrocarburos, en particular.

Un informe de la Comisión Económica para América Latina y Caribe –CEPAL– que se encargó de realizar un balance de los primeros años de la renacionalización de YPF, se refirió a la nueva dinámica de la producción e inversión de la empresa, ahora mayoritariamente en manos estatales:

El hecho más destacado se vincula con el punto de inflexión respecto del tratamiento dispensado a la distribución de dividendos y la decisión de reinvertir esas utilidades. Esto, más el financiamiento que pudo obtener YPF, derivó en una importante expansión de las inversiones y la consiguiente capitalización de la compañía que, a su vez, fue apuntalada por la política oficial hacia el conjunto del sector de aumentar los precios domésticos para impulsar la actividad. Estos recursos volcados al complejo hidrocarburífero local permitieron imprimirle otra dinámica a YPF y quebrar la tendencia descendente que registraban los flujos de producción de petróleo y gas natural, como también las reservas de estos combustibles (CEPAL. 2015:7).

El proceso descrito que se centró en la figura de un Estado activo y partícipe del desarrollo económico y social del país, experimentó un giro en función del cambio de gobierno efectuado en diciembre de 2015, con la modificación del marco regulatorio y de sentido de las acciones vinculadas

a la actividad hidrocarburífera. En esta línea, se destaca el Decreto 272 de 2015 que resuelve la disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas creada en el 2012, reduce la presencia del Estado nacional en la planificación y control de las inversiones del sector, y devuelve a las provincias una total autonomía para negociar y otorgar los permisos de explotación y exploración de hidrocarburos en su territorio.

Por otro lado, la baja en los precios del petróleo afectó directamente la actividad, ya que la extracción de hidrocarburos de forma no convencional tiene costos más elevados. El precio por barril de *Brent* pasó un máximo de \$139,83 USD en junio de 2008 a un valor de \$64,37 USD en diciembre de 2017. Esta situación repercutió en las expectativas y en las previsiones de esta actividad intensiva.

Si bien este reciente cambio normativo parece ir en línea con una mayor autonomía política y financiera por parte de los gobiernos provinciales, elimina, a su vez, una serie de mecanismos de control que buscaba que las empresas con inversión privada se ajustaran al plan de desarrollo nacional. Es así como esta modificación aporta elementos en favor de una mayor desregulación de la actividad y desplaza al Estado nacional como el actor central que pautaba el ritmo, la dirección y las prioridades del proceso de desarrollo, y deja más espacio para que las empresas ejecuten los negocios a su conveniencia. El mismo Decreto, por ejemplo, deroga algunos artículos del Reglamento del Régimen de Soberanía Hidrocarburífera y, en consecuencia reduce los controles, la fiscalización y las sanciones a las empresas que no cumplan con el desarrollo del plan de inversiones presentado, o que no presten el adecuado abastecimiento a la cadena comercial o que incluso generen distorsiones en los costos y precios de venta.

**Tabla 1.** Marco Normativo por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Marco normativo
Nacional	<p><b>Ley de hidrocarburos 17.319</b> Primera normativa que regula la actividad de hidrocarburos. Fija el papel del Estado nacional en cuanto a la dirección de la política y estipula las regalías. Ha sufrido modificaciones pero sigue vigente.</p> <p><b>Ley Corta 26.197</b> Traslada a las provincias el dominio y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios y transfiere así los permisos de exploración y concesiones de explotación.</p> <p><b>Ley de Soberanía Hidrocarburífera 26.741</b> Declara la Soberanía Hidrocarburífera Determina la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A.</p> <p><b>Ley 27.007.</b> Modificación de la Ley N° 17.319 Reconoce que la autoridad de aplicación son las autoridades que estas provincias designen. Se le otorga rango legal a la explotación de hidrocarburos no convencional.</p> <p><b>Decreto 1277 de 2012</b> Crea la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas a cargo del Estado nacional.</p> <p><b>Decreto 272 de 2015</b> Resuelve la disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones. Lo cual reduce la presencia del Estado nacional en la planificación de las inversiones del sector.</p>
Provincial	<p><b>Ley 2612 Constitución Fiduciaria Neuquina S.A.:</b> Administra los fondos y la gestión de los bienes fideicomitidos en Vaca Muerta (Decreto 2400 de 2015).</p> <p><b>Ley 2755 de 2010 y su modificatoria Ley 3032 de 2016</b> Establece un régimen de promoción de actividades económicas para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios en la provincia del Neuquén vinculadas a la actividad hidrocarburífera y minera.</p> <p><b>Ley 2267 de 1998 y su modificatoria Ley 1875 de 2014</b> Establecen los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en el territorio de la provincia</p> <p><b>Ley 2600 de 2008</b> Establece los requisitos para la obtención del certificado de aptitud ambiental para la actividad hidrocarburífera</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de la legislación vigente.

## **El desarrollo de los hidrocarburos en el norte de la Patagonia**

La conformación territorial y el proceso de ocupación de la provincia de Neuquén son relativamente recientes en la historia de Argentina. En la época de la Colonia, esas tierras estaban ocupadas por etnias aborígenes que fueron luego expulsadas y, en gran parte, destruidas por las matanzas producidas en la llamada “Conquista del desierto” que se dio a finales del siglo XIX. Luego, la ocupación del territorio se vio fuertemente incentivada con la llegada del ferrocarril que unía la ciudad de Bahía Blanca —ciudad portuaria que cuenta con una salida al océano Atlántico— con la ciudad de Cipolletti en 1899 y, posteriormente, con la ciudad de Neuquén en 1903. Dadas las características semidesérticas del clima, el patrón de localización también estuvo marcado por el curso de los ríos y por un sistema de riego regional que se desarrolló en 1910 a partir de la construcción del Dique Ingeniero Ballester (Ministerio de Planificación Federal, 2016).

En 1918, se descubrieron los primeros yacimientos de petróleo que abarcaban gran parte de la cuenca Neuquina llegando al sur de la provincia de Mendoza, al oeste de La Pampa y el vértice de la provincia de Río Negro. Su explotación se inició en ese mismo año y se mantuvo de forma constante hasta que sus reservas comenzaron a decaer en la década del sesenta. En ese momento, se inició la exploración y explotación de nuevas áreas especialmente en el sector noreste de la provincia y cuya explotación sigue activa hoy en día. Esta actividad hidrocarburífera coexistió desde entonces con la producción frutícola que se desarrolló más intensivamente a partir de la implementación del sistema de riego en la región del alto valle del Río Negro y del valle inferior del río Neuquén (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016).

La actividad económica de la provincia, marcada desde sus inicios por la actividad hidrocarburífera, tuvo un impulso renovado con el anuncio por parte de la entonces Repsol–YPF sobre la dimensión de las reservas de *shale oil* y *shale gas*, que fueron estimadas en torno a los 22.500 millones de barriles. Sin embargo, dadas las condiciones de ese reservorio (su baja permeabilidad y porosidad), su explotación tendría que realizarse por medio de nuevos procesos tecnológicos para extraer el petróleo y el gas de las rocas madres o generadoras, que estarían ubicadas entre 1.200 y 2.500 metros de la superficie. (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016).

De hecho, en los dos años subsiguientes a la sanción de la Ley 26.741, la provincia registró el ingreso de fuertes inversiones por parte de empresas privadas y de YPF, tanto derivadas de la extracción con métodos convencionales como del *shale*. Lo que le permitió concentrar el 81,3% del total de las inversiones realizadas en las cuatro provincias involucradas en la cuenca hidrocarburífera del norte patagónico, es decir, Neuquén, Río Negro, Mendoza y La Pampa (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016).

En esta instancia, se vuelve relevante recordar que la conformación del territorio es el resultado de la superposición de acciones llevadas a cabo por una multiplicidad de actores en distintas escalas (Raffestin, 1993) y, por ello, se hace necesario el análisis del entramado de relaciones de poder que está en juego en la producción y reproducción del mismo. En este sentido, una de las dimensiones centrales que orientan las disputas por la apropiación del espacio y su configuración se vincula con la dinámica propia de las actividades económicas.

Así, Maristella Svampa refiere al pasaje ocurrido en el último decenio en Latinoamérica que lleva del “Consenso de Washington” a un nuevo

orden económico y político: el “Consenso de los Commodities”. Este nuevo orden se basa centralmente en la exportación de bienes primarios a gran escala que, si bien no es nuevo para la región, sí lo son los términos en los que se realiza el intercambio entre los países latinoamericanos y los países centrales y emergentes. Este nuevo ordenamiento incluye, por un lado, una tendencia a la reprimarización de las economías latinoamericanas y, por otro, un proceso creciente de apropiación del territorio que llega hasta la desposesión de tierras y recursos no renovables. En palabras de Svampa:

[...] desde el punto de vista de la lógica de acumulación, el nuevo Consenso de los Commodities, conlleva la profundización de una dinámica de desposesión (Harvey, 2004) o despojo de tierras, recursos y territorios, al tiempo que genera nuevas formas de dependencia y dominación. No es casual que gran parte de la literatura crítica de América Latina considere que el resultado de estos procesos sea la consolidación de un estilo de desarrollo extractivista (Gudynas, 2009, Schultz y Acosta 2009, Svampa y Sola Álvarez, 2010), el cual debe ser comprendido como aquel patrón de acumulación basado en la sobre-explotación de recursos naturales, en gran parte, no renovables, así como en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como “improductivos” (Svampa, 2012:17).

Entender entonces la relación bidireccional entre un nuevo modelo de acumulación, caracterizado como “Consenso de los commodities” y las modalidades de producción–apropiación del territorio, se convierte en un aspecto fundamental en el momento de analizar los cambios ocurridos en la región norte de la Patagonia argentina.

## **En búsqueda de fuentes de trabajo: Explosión demográfica en la “Dubai, Argentina”**

La provincia de Neuquén está situada al noroeste de la región patagónica, limita al norte con la provincia de Mendoza, con La Pampa al sur, con Río Negro al este y al sur y al oeste con la República de Chile. Su superficie es de 94.078 km<sup>2</sup>. Se encuentra dividida administrativamente en 16 departamentos y, en 2010, contaba con un total de 551.266 habitantes, según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

La densidad de población de la provincia era de 5,9 habitantes por kilómetro cuadrado en 2010, lo que la posicionó como la provincia más densamente poblada de la región patagónica. Sin embargo, la distribución de población no es homogénea al interior del territorio provincial y presenta una fuerte concentración en el departamento de Confluencia que alberga a la ciudad de Neuquén —capital de la provincia—. Allí, se concentra el 65,8% de la población neuquina, mientras que el resto se distribuye en 15 departamentos, cada uno con muy baja incidencia sobre el total de la población (ninguno concentra más del 7%). Dentro de este conjunto de departamentos de baja escala poblacional, se encuentra Añelo que reúne solamente el 1,9% del total de la provincia (Ver Tabla 2).

Por otro lado, la distribución de la población al interior del departamento de Añelo no da muestras de un desequilibrio tan marcado: allí su ciudad cabecera (ciudad homónima) concentra el 22% del total de habitantes del departamento e incluso otras localidades la superan en población. Estos datos resumen el importante peso relativo que tiene la ciudad neuquina en el contexto provincial y dan cuenta también de la desigual distribución poblacional a su interior.

Si bien las transformaciones ocurridas en la provincia y vinculadas con el impulso de las nuevas inversiones en hidrocarburos no convencionales

son muy recientes y los datos disponibles están contruidos con base en estimaciones, se consideró importante presentar la dinámica poblacional que surgió en los tres últimos censos en el área de análisis. Allí se verá que tanto el departamento de Confluencia (Departamento Capital) como el de Añelo presentaron muy altas tasas de crecimiento poblacional en los períodos intercensales. Por un lado, el departamento de Confluencia ha tenido un crecimiento sostenido por encima del 15% en ambos períodos y el departamento de Añelo, por el otro, tuvo un incremento poblacional del 61,8% en el período 1991–2001 y del 42,8% en el período intercensal de 2001 al 2010 (Ver Tabla 2). A su vez, para el último período, el crecimiento de la ciudad de Neuquén fue del 13,8% y el de la ciudad de Añelo, del 40,6%, lo que explica gran parte del crecimiento total del departamento.

Específicamente para la ciudad de Añelo, en un plan de desarrollo elaborado por el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), conjuntamente con el Municipio de Añelo, la empresa YPF y el Gobierno Nacional, se estimó que la población de la ciudad tuvo un crecimiento de más del doble en los tres años posteriores al último censo, alcanzando a 5.759 personas. Según estas estimaciones la tasa de crecimiento interanual fue superior al 20% en los dos primeros años alcanzando un 35% en el último período. Este crecimiento mayor coincide con el inicio de las inversiones registradas en la Provincia para la explotación y exploración de la actividad hidrocarburífera.

A su vez, es destacable mencionar el elevado índice de masculinidad que, según las proyecciones del COPADE, ha ido en aumento a partir del impulso que cobra la actividad en la región y en Añelo específicamente (Ver Tabla 3). Al respecto, es relevante mencionar que, según los datos del último Censo Nacional —anterior a las inversiones realizadas—, el índice de masculinidad de la provincia fue de 98,5 mientras que para departamento de Añelo fue de 111,1 y específicamente para la localidad de 104,1.



En cuanto a la dinámica económica de la provincia, con base en la lectura de los datos suministrados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, se destaca el crecimiento en la cantidad de personas contratadas por el sector privado en la rama de la ‘Minería, petróleo y gas’: Entre 2000 y 2015, se sumaron un total de 14.120 asalariados, lo que implicó un crecimiento del 300%. A su vez, el peso relativo de la rama en la contratación del total de asalariados del sector privado pasó del 8,9% en el 2000 al 15,9% en 2015; es decir que tuvo una variación del 79% en el período mencionado.

Asimismo, se percibió un aumento en la participación de las ramas de “Hoteles y restaurantes” y “Enseñanza”, mientras que las ramas de “Intermediación financiera”, “Electricidad, gas y agua” y “Agropecuaria y pesca” fueron las que mayor disminución tuvieron. La rama de la industria, por su parte, tuvo una disminución, aunque algo menor: pasó del 9,3% al 7,3%. En cuanto a las ramas del “Comercio” y la “Construcción” se mantuvieron mayormente estables a lo largo del período.

**Tabla 2.** Variación de Población intercensal. Períodos 1991,2001, 2010. Departamentos y localidades seleccionadas

Jurisdicción	Población			Tasa de crecimiento	
	1991	2001	2010	1991-2001	2001-2010
<b>Departamento</b>					
Confluencia	265.123	314.793	362.673	18.7%	15.2%
Añelo	4.668	7.554	10.786	61.8%	42.8%
<b>Localidad</b>					
Neuquén	-	203.190	232.198	-	13.8%
Añelo	-	1.742	2.449	-	40.6%
<b>Total Provincial</b>	388.833	474.155	551.266	21.9%	16.3%

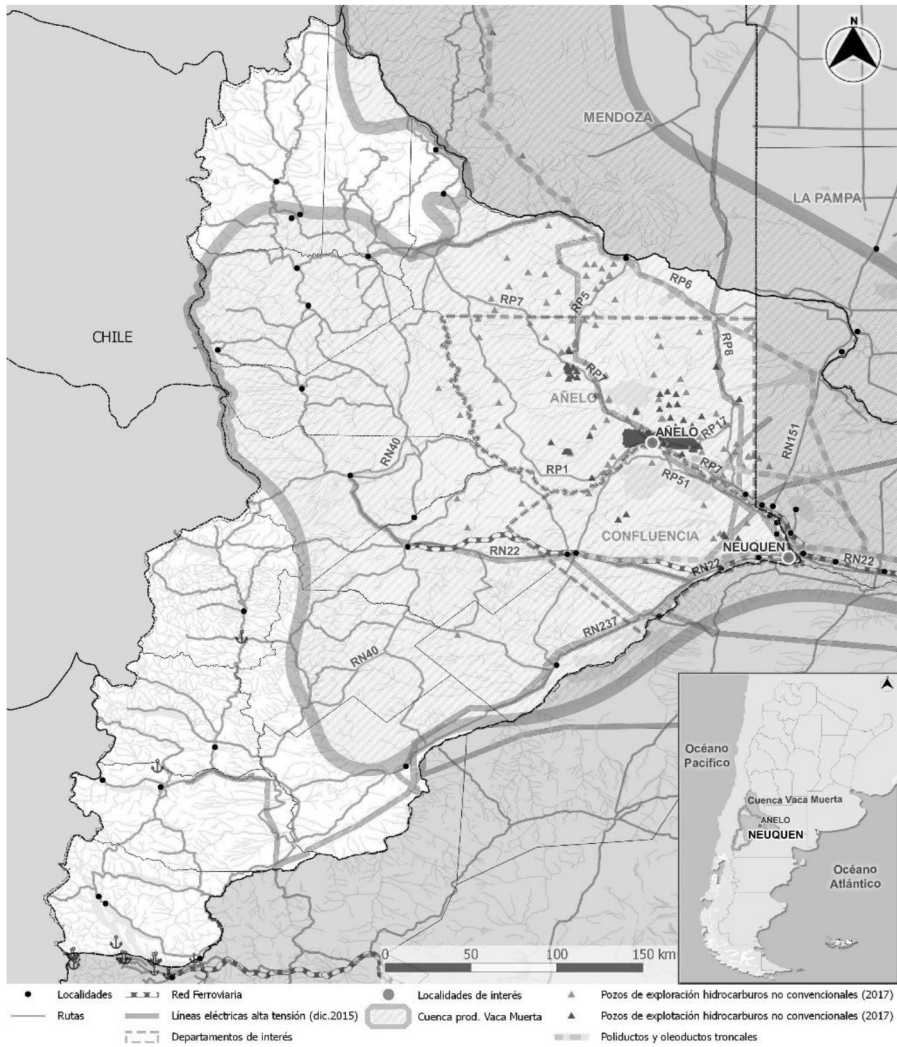
**Fuente:** INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010. Procesado con Redatam+SP, CEPAL/CELADE

**Tabla 3.** Proyección de población para la ciudad de Añelo, según sexo, índice de masculinidad y tasa de crecimiento interanual

Año	Total	Tasa de Crecimiento	Varones	Mujeres	Índice de Masculinidad
<b>2010 (Censo)</b>	2.689	-	1.398	1.291	108.3
<b>Proyección 2011</b>	3.323	25.58	1.778	1.545	115.1
<b>Proyección 2012</b>	4.262	28.26	2.351	1.911	123.0
<b>Proyección 2013</b>	5.759	35.12	3.439	2.320	148.2

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del COPADE (2014)

**Mapa 1.** Provincia de Neuquén, Añelo



**Fuente:** Elaboración de Marisa Scardino, con base en los datos georreferenciados del IGN (SIG250) e interpretación de imágenes satelitales de Google

## La impronta en la localidad

El peso de la actividad hidrocarburífera, en general, y del *shale gas* y *shale oil*, en particular, en el desarrollo económico de la provincia, genera un impacto también en el acondicionamiento del territorio. Contener una masa poblacional que llega a la provincia en busca de trabajo tiene su impronta territorial. Es preciso entonces alojar los nuevos contingentes y las actividades que allí se desarrollan.

En cuanto a la evolución de la mancha urbana en la ciudad de Añelo su expansión es directamente proporcional a su crecimiento poblacional. En las Imágenes 1 y 2 que abarcan un período de 7 años (entre 2006 y 2013), se puede observar no solamente el crecimiento y densificación de la planta urbana, sino también el crecimiento hacia la zona de la barda en el sector noreste. Al visitar la ciudad, se nota rápidamente la fuerte presencia de la industria y el movimiento incesante de camiones de gran porte que circulan por la Ruta Provincial N°7, camino de ingreso que atraviesa la ciudad de forma transversal y desemboca en el nuevo parque industrial.

Los nuevos emprendimientos residenciales y hoteles de mediana y gran envergadura, ubicados sobre el mismo eje, contrastan con la trama baja del casco urbano —que ya ha cumplido 100 años— y el paisaje semi-desértico que circunda la ciudad.

La municipalidad sigue ocupando una casilla de madera ubicada en uno de las calles laterales de la plaza central, aunque algunas notas periodísticas de diarios provinciales mencionan que la misma será reemplazada por un nuevo edificio de 1.100 m<sup>2</sup> (Diario Rio Negro, 2015)

A su vez, este rápido crecimiento ha dado lugar a conflictos en la distribución de usos del suelo. La expectativa generada por la dinámica de la actividad de hidrocarburos, combinada con la baja rentabilidad que ofrece la agricultura a baja escala, han iniciado un aumento en la presión a favor

de la urbanización sobre las tierras que cuentan con infraestructura de riego y en las que se desarrollan actividades productivas (Ver Imagen 3). Según el mismo informe del COPADE, ya se observa el desmonte de chacras con fines de desarrollo urbanístico y para la instalación de bases de servicios petroleros. Asimismo, otro conjunto de tierras que fueron recientemente servidas con el servicio eléctrico, pero que fueron cedidas a actores privados con fines productivos, funcionan en la actualidad como un incentivo más para el loteo urbano residencial de las chacras (COPADE, 2014).

Ya se ha mencionado el crecimiento de la mancha urbana, pero también se registran acciones en pos de la mejora o ampliación de la infraestructura y el equipamiento existente en función de los requerimientos de la actividad hidrocarburífera. En diciembre de 2015, por ejemplo, el gobierno provincial aprobó por decreto la constitución del ‘Fondo Fiduciario para la Infraestructura Provincial por los Nuevos Desarrollos de Gas y Petróleo’ (Foinpro) para la mejora de la infraestructura que acompañaría los nuevos desarrollos de gas y petróleo en *Vaca Muerta*. Una de las obras más importantes fue la ampliación de la calzada y la repavimentación de uno de los tramos más transitados de la Ruta Provincial N°7, camino de acceso a la ciudad de Añelo).

A su vez, se prevé la realización de obras de infraestructura para el parque industrial de esta ciudad. Las grandes empresas transnacionales y las pequeñas y medianas empresas (PyMES) instaladas en Añelo mencionan como necesarias obras de agua, saneamiento, energía eléctrica, transporte, caminos, desagües fluvio-aluvionales y comunicaciones. Como todavía no se ha encontrado financiamiento para gran parte de los proyectos a realizarse por medio del Foinpro, diversos actores están trabajando para ello: el gobierno nacional, el gobierno provincial, la municipalidad local y se espera, a su vez, el aporte de los empresarios.

**Imagen Satelital 1. Ciudad Añelo (2006)**



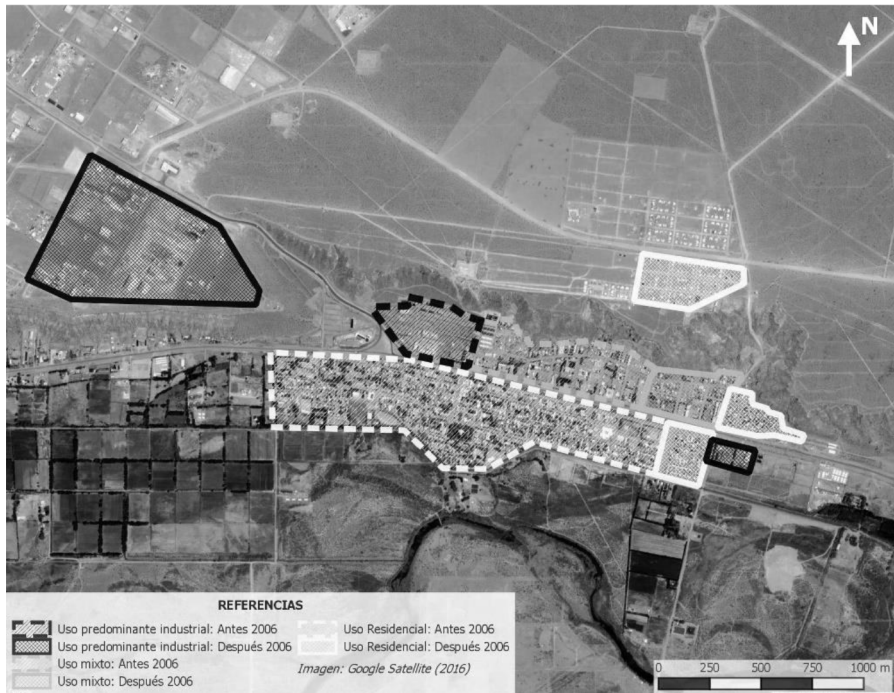
**Fuente:** Elaboración propia con base en imágenes satelitales Google

**Imagen Satelital 2. Ciudad Añelo (2013)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en imágenes satelitales Google

### Imagen Satelital 3. Comparación de usos del Suelo (2006-2013)



**Fuente:** Elaboración propia con base en imágenes satelitales Google

## Conclusiones

El presente artículo se propuso avanzar en el análisis de las transformaciones socio territoriales que se están generando en el norte de la Patagonia, a partir de la llegada de grandes inversiones para la exploración y explotación no convencional de hidrocarburos y desde las expectativas de desarrollo que se proyectan en el área.

A partir de la re-estatización del 51% de las acciones de la empresa YPF y la promoción de un plan integral para el autoabastecimiento energético, se profundizó la presencia del gobierno nacional en el territorio local a

través del accionar de YPF. Asimismo, se analizaron las modificaciones normativas que ubicaron al Estado nacional en posición de mediador entre el gobierno provincial y las grandes empresas concesionarias de los yacimientos de hidrocarburos, en tanto sostenía una posición de control y veto de los planes de inversión.

Respecto a la regulación de la actividad hidrocarburífera, en el nivel provincial, se han llevado a cabo políticas que favorecen el desarrollo de dicha actividad e impulsan a las pequeñas y medianas empresas a formar parte de esta cadena de valor. En el nivel municipal, el gobierno de Añelo no tiene presencia en los procesos decisionales frente al avance de la actividad, ni cuenta con la capacidad técnica para su control.

Si bien se trata de un proceso de origen reciente y aún en desarrollo, ya se verifican algunas transformaciones como el rápido crecimiento de la ciudad de Añelo y la expansión de los asentamientos sobre áreas productivas. Lo que se condice con el aumento del valor de la tierra por urbanización y la merma de tierras disponibles para fines productivos. Este hecho, a su vez, implica una pérdida de recursos para la provincia, no solo por la baja en la participación de las actividades agrarias, sino también porque muchas de esas tierras fueron acondicionadas con infraestructura de riego que quedan obsoletas en la medida en que se convierten en suelo urbano.

Las transformaciones ocurridas y los proyectos mencionados apuntan en gran medida a mejorar las condiciones de producción en función de los requerimientos de la actividad hidrocarburífera que ha aumentado su peso relativo en la dinámica económica de la provincia. Si bien en la actualidad, la tendencia a la baja en precio internacional del petróleo ha comenzado a revertirse lentamente, continúa la incertidumbre acerca del devenir de la actividad, en tanto el precio del barril condiciona la rentabilidad de la implementación de las tecnologías no convencionales. A su vez, el marco



normativo sancionado recientemente por el nuevo gobierno introdujo modificaciones en las reglas del juego que apuntan a una mayor desregulación de la actividad. A pesar de estos vaivenes, a nivel territorial no se cuenta aún con datos disponibles que dimensionen un cambio de ritmo en la puesta en marcha de la actividad hidrocarburífera en la provincia, sino más bien todo lo contrario, los actores privados y públicos parecen sostener altas sus expectativas.

Uno de los factores relevantes para la implementación de los proyectos extractivos ha sido la dotación de infraestructura imprescindible para ocupar el territorio y para incorporarlo en la producción, lo que viabiliza la radicación de población y de actividades productivas complementarias en la provincia. En el caso neuquino, la inversión de capital que ha requerido la actividad hidrocarburífera no convencional para su funcionamiento está siendo muy elevada. Por parte del Estado, se han registrado obras en las rutas de acceso a Añelo que implicarían una sensible mejora de la infraestructura para los flujos vehiculares vinculados a la producción en *Vaca Muerta*. A su vez, se está acondicionando el parque industrial para la radicación de las empresas y se prevén mejoras para el favorecer el uso residencial y mejorar el equipamiento público. En cuanto a la inversión privada, las grandes empresas adjudicatarias de las concesiones subcontratan, a su vez, la operación de los yacimientos que incluye las tareas de acondicionamiento del terreno y ejecución de la producción. Se trata de caminos y picadas para facilitar el tránsito de camiones que proveen electricidad, agua, arena e insumos químicos para los pozos, hasta la construcción de acueductos y el tratamiento del *flowback* resultante de la perforación.

En el caso de los hidrocarburos en Neuquén, la necesidad de mano de obra es alta. Si bien hay una importante integración de la actividad hidrocarburífera con las actividades urbanas complementarias, una porción importante de las personas que trabajan en la actividad petrolera tienen alta

o media calificación y altos salarios. Los perfiles laborales más calificados residen en la capital provincial o incluso en Buenos Aires. Este hecho no se vincula únicamente a las posibilidades de empleo o a los ingresos locales, sino también las posibilidades de incremento del consumo en los territorios receptores de las actividades.

El territorio está siendo intervenido en pos de una mejora de las condiciones de producción que requiere la actividad hidrocarburífera. A su vez, las recientes políticas que tienden a flexibilizar los controles y propenden a una mayor desregulación de la actividad, se encuentran en línea con el afianzamiento del nuevo consenso de los *commodities*.

## **Bibliografía**

- Comisión Económica para América Latina y Caribe -CEPAL- 2015 *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741). Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores*. Volumen I y Volumen II.
- COPADE 2014 *Plan de desarrollo para la ciudad de Añelo*.
- Decreto 1277. Diario Oficial de la República de Argentina, 25 de julio de 2012.
- Decreto 2400. Diario Oficial de la República de Argentina, 30 de agosto de 2015.
- Decreto 272 Diario Oficial de la República de Argentina, 4 de enero de 2016.
- Diario Rio Negro 2015 “Así será el moderno edificio municipal de Añelo” 27 de mayo.
- Google. (s.f.). Mapa de Añelo, Rincón de los Sauces y Provincia de Neuquén, Argentina, en Google maps y Google satellite. Recuperado en diciembre del año 2017
- Instituto Geográfico Nacional (IGN). SIG 250

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 1991 Censo Nacional de Población y Viviendas. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2001. Censo Nacional de Población y Viviendas.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) 2010 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- Ley 17.319. Diario Oficial de la República de Argentina, 30 de junio de 1967.
- Ley 2.267. Diario Oficial de la Provincia de Neuquén, 27 de noviembre de 1998.
- Ley 1875. Diario Oficial de la Provincia de Neuquén, 21 de diciembre de 1990.
- Ley 26.197. Diario Oficial de la República de Argentina, 3 de enero de 2007.
- Ley 2600. Diario Oficial de la Provincia de Neuquén, 29 de agosto de 2008.
- Ley 2.612. Diario Oficial de la Provincia de Neuquén, 25 de septiembre de 2008.
- Ley 2.755. Diario Oficial de la República de Argentina, 14 de diciembre de 2010.
- Ley 26.741. Diario Oficial de la República de Argentina, 4 de mayo de 2012.
- Ley 27.007. Diario Oficial de la República de Argentina, 30 de octubre de 2014.
- Ley 3.032 Diario Oficial de la Provincia de Neuquén, 3 de noviembre de 2016.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2008 *Plan Estratégico Territorial, Avance* (Argentina).
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2014 *Plan Energético Nacional 2004-2019* (Argentina).

- Ministerio de Planificación Federal, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 2016 *Estudios estratégicos para el desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta* (Argentina).
- Oszlak, Oscar 2011 “El rol del Estado: micro, meso y macro” Conferencia en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco) 7 de julio.
- Raffestin, Claude 1993 *Por una geografía do poder* (Sao Paulo: Editora Ática).
- Svampa, Maristella 2012. “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 32, noviembre.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF- 2018 ¿Qué es Shale? <<https://www.ypf.com/EnergiaYPF/Paginas/que-es-shale.html>> Acceso agosto de 2018



# ESTADO, ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO Y ECONOMÍA CAMPESINA<sup>1</sup>

María Fernanda Sañudo Pazos<sup>2</sup>

Danna Carolina Aguilar Gómez<sup>3</sup>

## Resumen

El Estado colombiano a través de la implementación de estrategias de desarrollo rural dirigidas a pequeños productores, tanto en el contexto proteccionista como en el escenario de apertura económica, ha organizado espacialmente la producción campesina como una condición para la expansión del capitalismo. En particular, frente al caso de la producción a pequeña escala de trigo en el sur del país, se sugiere que los estímulos estatales a la producción, a la par que coadyuvaron a la configuración de un tipo de espacialidad productiva (la triguera), que encarna unas características propias, posibilitó la subsunción de las relaciones de producción campesinas al capi-

---

<sup>1</sup> Los contenidos desarrollados corresponden al proyecto de investigación “Marco Conceptual y Metodológico para la medición integral de las violaciones de derechos humanos”, financiado por la Pontificia Universidad Javeriana. Por otro lado, el Proyecto hace parte de las actividades investigativas desde las cuales el Instituto Pensar, centro de investigación de esta misma Universidad, se vincula al grupo de trabajo de CLACSO “Neoliberalismo, desarrollo y políticas públicas”.

<sup>2</sup> Investigadora Instituto Pensar. Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>3</sup> Joven investigadora Instituto Pensar. Pontificia Universidad Javeriana.

tal industrial y posteriormente a otros actores que han ido llegando a la zona en las últimas décadas. Mediante el análisis del proceso de consolidación y crisis de la producción campesina de trigo en el municipio de Yacuanquer (departamento de Nariño, Colombia), evidenciaremos la conexión que existe entre el modelamiento de las relaciones productivas, a través del despliegue de acciones de desarrollo rural dirigidas a pequeños productores y la configuración y reconfiguración del espacio.

**Palabras clave:** Desarrollo rural, neoliberalismo, economía campesina, sustitución de importaciones, territorio

## Introducción

A pesar de las agresivas transformaciones que el agro colombiano ha enfrentado con la implementación de las políticas neoliberales, la pequeña producción agrícola no solo pervive, sino que además continúa jugando un papel importante en las dinámicas económicas locales. En palabras de Santacoloma (2015: 44) “cerca de 1.8 millones de productores agropecuarios son campesinos (89% del total), lo cual representa el 10% de los trabajadores del país”.

Corrales y Forero (1992:56) sugieren que tras la aplicación de las reformas estructurales se incrementaron las desfavorables condiciones en las que se ha desarrollado la economía campesina (restricción en el acceso a recursos productivos, baja disponibilidad de tecnología y precariedad en las condiciones de vida). Sin embargo, la economía campesina, hasta finales de la década de los noventa, participó con el 65% de la producción de alimentos de consumo directo, tales como maíz, panela, papa, plátano, yuca, frijol, leche y productos cárnicos. Por su parte Vargas (1990) afirma que, a pesar que el Estado colombiano históricamente ha privilegiado a la producción agroempresarial por encima de la pequeña producción, las economías cam-

pesinas “tienen la capacidad de mantenerse transformándose: sea adaptándose a nuevas condiciones de producción, sea recurriendo a mecanismos de auto-defensa o de resistencia frente a las influencias desestructurantes de la economía dominante” (144).

Bajo la perspectiva de este artículo, la permanencia de la economía campesina —vía ajuste o transformación, al mismo tiempo que puede ser leída bajo la óptica de las resistencias del campesinado al modo de producción capitalista, también pueden ser interpretada como una característica o un rasgo de la funcionalidad que estas economías campesinas adquieren para la penetración del capitalismo en el agro. Lozano (1991: 318) establece al respecto “la reproducción ampliada del sistema podría necesitar de una articulación tal con estos modos de producción que sin necesidad de destruirlos los subsumiera a los requerimientos del capital”. Esta subsunción es posible, en parte, por la organización del espacio como efecto de las intervenciones estatales (Castorena, 1983).

En este sentido, la hipótesis que proponemos es que el Estado colombiano a través de la implementación de estrategias de desarrollo rural, tanto en el contexto proteccionista como en el escenario de apertura económica, ha organizado espacialmente la producción campesina como una condición para la expansión del capitalismo. En particular, frente al caso de la producción a pequeña escala de trigo en el sur del país, se sugiere que los estímulos estatales a la producción —a la par que coadyuvaron a la configuración de un tipo de espacialidad productiva (la triguera), que encarna unas características propias, posibilitó la subsunción de las relaciones de producción campesinas al capital industrial y posteriormente a otros actores que han ido llegando a la zona en las últimas décadas.

De acuerdo a lo anterior y a través de la reconstrucción histórica del proceso de auge y crisis de la producción triguera en el municipio de Ya-



cuanquer (Nariño), se evidenciará cómo han operado las estrategias estatales en la configuración de espacialidades productivas campesinas; y cómo esto ha organizado la fuerza de trabajo rural, al implicar el control y regulación de la producción y de la comercialización. La presentación del caso se realizará a través de la exposición de dos momentos: 1. La consolidación de la producción de trigo; y, 2. Las rupturas que la implementación de las medidas neoliberales ha ocasionado en este sector; y, cómo esto ha conllevado a la recomposición de las prácticas productivas del campesinado de la zona. En uno y otro momento, se mostrará cómo tanto las acciones estatales proteccionistas como la neoliberalización de la economía organizaron el territorio como una condición para controlar la producción campesina y así viabilizar la expansión capitalista en el agro.

### **Acumulación de capital y producción del espacio**

De acuerdo con Moncayo (1990), la espacialidad es pieza central del proceso de creación y realización de plusvalía y es evidencia de los procesos de sometimiento del trabajo al capital. En este sentido, es de considerar que la reproducción capitalista implica y conlleva la transición del espacio absoluto al espacio abstracto. Este primer espacio, el espacio de la subsistencia, que existe con la predominancia de actividades que fundamentalmente se dirigen a la reproducción de la vida material, se convierte —a partir de procesos aparejados tanto a la acumulación originaria como a la capitalista— en una condición para la reproducción ampliada (espacio abstracto).

Bajo esta lógica, “los procesos de producción y de reproducción se separan a la vez que el espacio adquiere una función instrumental” (Ezquerro, 2013: 127). Como resultado de este proceso, “[e]l espacio se inscribe en su totalidad en el modo de producción capitalista modernizado: se utiliza para la producción de plusvalía. La tierra, el subsuelo, el aire y la luz se incorporan a las fuerzas productivas y a los productos” (Lefebvre, 2013: 380). Pero

el espacio no solo es medio de producción, también es mercancía y, en este sentido, “[e]l espacio en su conjunto se consume productivamente, al igual que los edificios y locales industriales, las máquinas, las materias primas y la fuerza de trabajo misma” (380).

Moncayo (1990) sugiere que el espacio fundamentalmente emerge como una forma social de dominación. La forma espacial es “una forma social constitutiva de la relación capitalista” (15). La espacialización de esta relación deviene de la separación de los cuerpos y de los medios de producción y la renovación de esta separación se da a través de mecanismos violentos y normativos. La escisión, como condición de la espacialización capitalista, da lugar a la “ruptura entre el proceso de trabajo y el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo” (18). En consecuencia, “la relación de los productores con la espacialidad física mantiene y reproduce la dualidad esencial entre proceso de trabajo y de reproducción de la fuerza de trabajo” (15)<sup>4</sup>.

Desde los referentes de la geografía crítica Harvey (1990: 378) establece que las configuraciones espaciales, en su aspecto social, “se basan en la integración de valor de uso, valor de cambio y el valor de la producción” y que “los atributos espaciales materiales se convierten en espacios sociales a través de la producción de mercancías” (378). El territorio, a la vez que le sirve al capital para el proceso de expansión del valor (plusvalía), se constituye en un valor en sí mismo y, bajo esta lógica, “es espacio de producción y reproducción capitalista; es tanto productor como producto del ejercicio de acumulación capitalista” (Beltrán, 2013: 154).

---

<sup>4</sup> Moncayo (1990: 21) define la espacialidad capitalista como una “forma social constitutiva, consistente en la relación de la espacialidad física con la dualidad de la producción inmediata y de la reproducción de la fuerza de trabajo”.

Bajo esta lógica, las configuraciones y reconfiguraciones espaciales estarán conectadas con los cambios en las fuerzas productivas. En esta vía, Harvey (1990) propone 5 dilemas desde la perspectiva lefebvriana: 1. La reorganización del espacio es resultado de la reorganización del trabajo; 2. En este proceso, el estado juega un papel fundamental; 3. La producción del espacio está íntimamente conectada con las relaciones sociales de producción; 4. La homogenización del espacio supone poner el lugar (que es el sitio del ser) al servicio de las transformaciones del espacio; y, 5. “El espacio solo puede ser conquistado a través de la producción del espacio” (Harvey, 1990: 285).

A diferencia de Lefebvre, Harvey pone especial énfasis en que las configuraciones y reconfiguraciones espaciales están estrechamente relacionadas con las crisis que periódicamente debe enfrentar el capitalismo. En este sentido, el autor establece que “[e]l imperativo de acumular implica, en consecuencia, el imperativo de superar obstáculos espaciales” (Harvey, 2007: 260). Los arreglos espacio-temporales emergen o son necesarios para resolver las crisis aparejadas a las contradicciones que encierra el crecimiento económico. Estas crisis son básicamente crisis de sobreacumulación: “[...] excesos de capital (en mercancías, dinero o capacidad productiva) y de fuerza de trabajo [...]”. Estas (las crisis) tienen como función el aplicar “cierto orden y racionalidad al desarrollo económico capitalista” (257), es decir, la corrección “forzosa del curso de la acumulación” (257).

En consecuencia, los ajustes espacio-temporales corresponderían a la serie de reacomodamientos que básicamente están encaminados a la absorción de los excedentes de fuerza de trabajo, mercancías y capitales. Estos ajustes adoptan tres modalidades. En primer lugar, “desplazamiento temporal a través de las inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación)” (Harvey, 2007: 101). En segundo lugar, están los “desplazamientos espaciales”. Estos son posibles a través “de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades

productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares” (101). Por último, establece una modalidad que se compone de la integración de la primera y la segunda: la que corresponde al “capital fijo independiente inmovilizado en el ambiente construido” (101); es decir, la constitución de infraestructuras físicas que, además de soportar la producción, posibilitan el consumo.

Los arreglos espaciales permiten la fijación y la movilidad del capital. Fijación y movilidad están en la base de la expansión del capitalismo. La propagación territorial del capital, ha sido mayor en las últimas décadas, gracias al desarrollo tecnológico. Desarrollo que ha contribuido a la aceleración y a la disminución progresiva de las barreras espaciales en el movimiento de mercancías, personas, información e ideas (Harvey, 2001). En este sentido “[e]l capitalismo se organiza de manera más ajustada a través de la diversificación, la movilidad geográfica y la flexibilidad de los mercados de trabajo, los procesos laborales y los mercados de consumo, todo esto acompañado de fuertes dosis de innovación institucional, productiva y tecnológica” (Harvey, 1988: 183).

### **Intervenciones estatales y producción de espacialidades productivas campesinas**

El estado juega un papel fundamental en la producción de la forma espacial capitalista (Moncayo, 1990). Mediante el despliegue de estrategias (políticas públicas, normas, control militar, entre otros), los gobiernos organizan el espacio y sus procesos con el fin de viabilizar el despojo y la reproducción ampliada de capital. En escenarios en los que perviven formaciones sociales no capitalistas o que no han sido integradas del todo al modo de producción mercantil, las acciones gubernamentales tienen, entre sus objetos, producir territorialidades que se sitúan como condición para la subordinación de la producción a las necesidades del capital. Dadas las

características de las economías campesinas<sup>5</sup>, el capital, para imponer su hegemonía, debe transformarlas; estas transformaciones están conectadas con los ajustes y reajustes territoriales.

En palabras de Castorena (1983), la subordinación de las economías campesinas al modo de producción capitalista se realiza a través de procesos de concentración vertical<sup>6</sup> de los productores campesinos. Esta “se constituye en una forma exitosa de organización de la fuerza de trabajo campesina para reproducir la dominación del trabajo por el capital” (829). En sentido estricto, no hay expropiación de la tierra y el campesinado es vinculado al circuito comercial como productor de materias primas específicas<sup>7</sup>. La extracción de plusvalía fundamentalmente no se realiza a partir de la relación salarial, sino desde el intercambio desigual de productos (Bartra, 1982). Por su parte, Chayánov (1966) sugiere que la integración vertical

---

<sup>5</sup> Según Chayánov (1974), la economía campesina corresponde a “una forma de producción independiente, cuya actividad principal es de carácter agropecuario —aunque no es la única— y que por lo general utiliza en su mayor parte fuerza de trabajo familiar” (XX). El volumen de producción depende primordialmente de la mano de obra familiar sobre la asalariada. Además, las actividades artesanales y comerciales son subsidiarias de la actividad agropecuaria.

<sup>6</sup> La subsunción de las economías campesina se realiza por dos vías: formal y real. Estas están conectadas con las dos modalidades en que la forma de producción campesina se integra al circuito de acumulación: 1. Integración horizontal, a través de la que se subsume realmente; y, 2. Integración vertical, mediante la que se subsume formalmente. Al contrario que en la primera, al campesino no se le expropia la tierra, es decir, sigue siendo propietario de ésta.

<sup>7</sup> En palabras de Castorena (1983: 830) “Esta forma de desarrollo capitalista implica una subsunción formal de las unidades campesinas al capital a tal punto que los productores no son expropiados completamente ni dependen para su reproducción de la venta de su fuerza de trabajo a través de la forma asalariada”.

del campesinado emerge como una estrategia para organizar las “economías campesinas dispersas” y como un coadyuvante de la “penetración de las relaciones capitalistas en el campo” (262).

La organización vertical del campesinado por parte del estado, se realiza a través de diversas acciones de desarrollo rural, tales como la reforma agraria, procesos de extensión y de transferencia de tecnología, planificación productiva, desarrollo de infraestructura, entre otros. Las acciones apuntan a congrega a los campesinos en torno a un tipo de producción que convierte la “producción agrícola constituida por pequeños productores en una fábrica ligada al comercio capitalista” (Castoreda, 1983: 835). En este sentido, las estrategias de desarrollo rural se constituyen en las líneas de fuerza que organizan el espacio productivo, proceso éste que no solo apunta a cuestiones agrícolas, sino que también incluye dimensiones sociopolíticas (Schiavoni, 2005).

Las estrategias desarrollistas organizan a los productores en determinadas ramas productivas (reorganización de la producción), especialmente en aquellas que son la base de la industria nacional o para suplir las demandas de los sectores agroexportadores. Con miras a la especialización por ramas, el capital privado permea las estrategias estatales (por ejemplo, a través de los gremios), con el fin de imponer condiciones técnicas, rutinizar y estandarizar la producción, así como modernizar y monetizar a las sociedades rurales<sup>8</sup>.

La ordenación vertical no solo tiene como objetivo la especialización del campesinado como “productores de cultivos apropiados para el posterior procesamiento y comercialización tanto nacional como internacional” (Carty, 1981; 227), sino además su configuración como consumidores de

---

<sup>8</sup> En palabras de Escobar (2014: 267) las intervenciones desarrollistas permiten “distribuir socialmente a los individuos y poblaciones en modos consistentes con la creación y reproducción de las relaciones capitalistas modernas”.

insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, productos químicos, maquinaria, tecnología, etc.). En este sentido, la espacialización productiva del campesinado vía concentración vertical no solo pasa por la conexión de los territorios campesinos con la industria nacional, sino que también conlleva articulaciones con el capital transnacional.

Harvey (1998) sugiere que el capitalismo para su expansión requiere del dominio simultáneo del espacio, proceso que se “constituye en una fuente fundamental y omnipresente del poder sobre la vida cotidiana” (251). En este sentido, las intervenciones estatales, con miras a la organización productiva del campesinado, apuntan a la racionalización espacial de la producción, la circulación y el consumo. Así, modificar las cualidades del espacio permite avanzar en la monetarización progresiva de las relaciones en la vida y contribuye a una rápida y efectiva rotación del capital.

Para el autor, las modelaciones del espacio se evidencian en lo que se ha denominado “ambiente construido” (Harvey, 1990). Este corresponde a un conjunto de elementos que “tienen la posición o ubicación espacial como un atributo fundamental” (238). Los elementos que lo componen (infraestructura física–carreteras, sistemas de riego–infraestructura social–mercadeo, bienes y servicios, entre otros) posibilitan la valoración del espacio además de que lo organizan para hacer viable la producción y el consumo. El estado, ya sea bajo el modelo proteccionista o en el contexto de la neoliberalización de la economía, ha invertido recursos de manera compartida con el capital financiero para la estructuración de estos ambientes. En este sentido, las intervenciones estatales, por ejemplo, en infraestructura, fijan el capital al paisaje, de manera que soporta la reproducción ampliada.

En cuanto al caso de la organización espacial productiva, Harvey (1990) sugiere que, por ejemplo, la transferencia de tecnología (semillas mejoradas, técnicas de producción) o la mecanización mejoran la composición de los sue-

los, incrementando su valor. Bajo esta lógica, la tierra (como principal atributo del espacio) pasa de valor de uso a valor de cambio y “los que trabajan deben ser anclados a la tierra y obligados a entrar en el intercambio de mercancías” (362).

Los ambientes construidos están conformados por infraestructuras sociales e instituciones del capitalismo, las que son altamente diversas y cumplen una serie de funciones en lo que respecta a la relación entre capital y trabajo. En este sentido, estas funciones contribuyen tanto a la reproducción de la fuerza de trabajo como a la realización de la plusvalía. En cuanto a las primeras, su emplazamiento en los territorios “mejora las condiciones sociales para la producción de la plusvalía”. Las segundas, mejoran la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo” (404).

### **La configuración del contexto: economía triguera, consolidación y crisis<sup>9</sup>**

Es hasta entrado un cuarto del siglo XX cuando el Estado seriamente impulsa la producción de trigo en el país. A través de la creación de la estación experimental agrícola de la Picota en 1930, se apuntó al desarrollo tecnológico del cultivo con el objetivo de “introducir variedades al país y a seleccionarlas” (Valderrama (1976:3). Es en este contexto que la industria molinera enfrenta una importante transformación<sup>10</sup>. Guerrero (2009) se-

---

<sup>9</sup> El trigo, hasta finales de la década de los ochenta, se constituyó en uno de los productos emblemáticos de la economía campesina de Nariño, Boyacá y Cundinamarca; en específico en las zonas montañosas y frías de estos departamentos.

<sup>10</sup> Las haciendas fueron los lugares donde se ubicaron los primeros molinos. Estos funcionaron con máquina de vapor y con ruedas hidráulicas, aprovechándose la disponibilidad de agua. Producción y molienda se realizaban en un mismo lugar. Tanto las personas involucradas en el cultivo, cosecha y procesamiento fueron campesinos que habitaban las haciendas en calidad de aparceros. Es de considerar que estos molinos suministraron la harina requerida en los centros urbanos.



ñala que es a partir de 1925 que se incorporan innovaciones tecnológicas en este sector, dando como resultado el incremento de la producción, aspecto interrelacionado con la ampliación del mercado interno de harinas. La actividad molinera, principalmente en Tunja (Boyacá) y Pasto (Nariño) se constituyó en una de las ramas que jalonó el desarrollo y absorbió la mayor parte de la producción campesina de trigo<sup>11</sup>.

El desarrollo institucional y tecnológico<sup>12</sup> alrededor de los cereales integró principalmente a los pequeños productores<sup>13</sup> en la cadena productiva del trigo. Los pequeños productores se constituyeron en los principales sujetos para la transferencia de tecnología<sup>14</sup>. Tecnología desarrollada en centros de investigación que se crearon como escenarios para la investigación en torno al trigo<sup>15</sup>. En estos centros el foco de la indagación estuvo puesto

---

<sup>11</sup> Sánchez, Flores y Santoyo (1986) sugieren que la producción, comercialización e industrialización de trigo es uno de los principales ejemplos de la integración agricultura-industria.

<sup>12</sup> De cara al desarrollo de una industria nacional basada en el procesamiento de materias primas, el Ministerio de Agricultura crea el departamento de investigación agropecuaria (DIA) en 1955 (Calderón, Jaramillo, Naranjo y Noguera, 1981). Esta instancia comenzó a ejercer labores en 1956, transformándose en 1964, dentro del marco de una reestructuración institucional, en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

<sup>13</sup> Según FENALCE (2016), la estructura económica predominante en los cultivos de trigo ha sido el minifundio donde “más del 90% de las unidades productivas no superan las dos hectáreas” (5) y el 10% corresponde a productores medianos con menos de 15 ha.

<sup>14</sup> En los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Nariño se asentó el 95% de los productores de trigo del país, quienes poseían en promedio cinco hectáreas y cosechaban el 64% de la superficie dedicada al trigo (Valderrama, 1967).

<sup>15</sup> A finales de la década de los cuarenta, a la Picota se suman las granjas: “La Isla en Nemocon (Cundinamarca) y Bonza (Duitama, Boyaca)” (Valderrama, 1967:3). A comienzos de la década de los cincuenta, se crea la estación de Tibaitata (Mosquera, Cundinamarca) y la granja de Abonuco (Pasto, Nariño). Por otro lado, a finales de la década de los cincuenta, se unen a este grupo la granja Surbata (Duitama) en reemplazó de Bonza (Valderrama, 1976.)

en el mejoramiento y adaptación de semillas, en el análisis y fertilización de suelos y en el control de plagas y malezas. En palabras de Valderrama (1976), mediante el desarrollo tecnológico, la apuesta era la de “introducir variedades al país y a seleccionarlas” para su adaptación, pero también para la mejora e incremento de la productividad (3).

Paralelo a lo anterior, durante las décadas de los cuarenta y los cincuenta y con el objetivo de proteger la producción nacional, se incrementaron “los aranceles sobre las importaciones tanto de bienes industriales como agrícolas” (Kalmanovitz y López, 2006: 97). El “control de cambios fue una herramienta fundamental” para que las empresas nacionales adquirieran las materias primas a través de la compra a proveedores nacionales<sup>16</sup>. Por medio del Decreto 1440 de 1940, las importaciones de trigo fueron limitadas<sup>17</sup>. Además, mediante la creación del Instituto de Fomento Industrial en 1940, se apuntó a delimitar la importación de trigo y sus derivados (Plazas, 2012).

Como resultado de los procesos de investigación se encontró que el incremento de la productividad requería de grandes inversiones para que la economía campesina triguera se modernice e se incrementen los niveles productivos. Bajo esta lógica, se formula a comienzos de los sesenta el Programa de Cereales, liderado por el Instituto Colombiano Agrícola – ICA<sup>18</sup> (Sañudo

---

<sup>16</sup> Naranjo y Álvarez (2013) señalan que las estrategias proteccionistas contribuyeron a un incremento importante de la producción de trigo en 1950. En ese año, se produjeron 102.000 toneladas del cereal en 145.400 hectáreas. En cuanto a las importaciones, estas correspondían a menos de la mitad (49.100 toneladas)

<sup>17</sup> Sin embargo y previendo posibles crisis en la producción nacional, “en el artículo 4 del mismo decreto se autorizó la concesión de licencias adicionales de importaciones para los molinos situados en las zonas no productoras (especialmente la costa atlántica) y en algunas zonas productoras” (Decreto 1440: 218).

<sup>18</sup> El ICA ha sido la institución fundamental del sistema de investigación agropecuaria en Colombia.

y Muriel, 2013), que se encuadró en el “proyecto cooperativo agrícola de la Fundación Rockefeller y el gobierno de Colombia” y que se desarrolló entre 1950 y 1967 (Méndez, 2016). En el marco de éste, se “desarrolló y probó un modelo de revolución verde”, el que, en palabras de Méndez (2016: s/p.), “se conformó por la relación de dos dimensiones: la primera, refiere a un programa de modernización agrícola sustentado en una reconfiguración de los actores vinculados al área de la agricultura; la segunda, a una investigación de laboratorio que permitió el desarrollo de un paquete de prácticas e insumos, cuyo pilar lo constituyó la experimentación con semillas”. En este plan se incluyó la experimentación con cereales, entre estos, el trigo. Como se mencionó antes, las acciones no solo se limitaron al mejoramiento de las semillas, sino que además se incluyeron acciones de transferencia de tecnología y procesos de extensión rural<sup>19</sup>.

En la década de los sesenta, se incrementó la participación de los pequeños productores. El INCORA, la Caja Agraria, el ICA, INDERENA, IDEMA, entre otros, se constituyeron en dispositivos fundamentales para dinamizar el desarrollo rural y puntales para equilibrar la relación entre los productores y los mercados. En este contexto, el acceso de los productores a semillas e insumos fue posible gracias a la alianza que se estableció entre el ICA y la Caja Agraria. En específico, el Programa de Cereales entregaba a la Caja Agraria los paquetes tecnológicos para que fuesen distribuidos a bajo precio y a través de sus sucursales a lo largo del país. La Caja manejaba tasas de interés fijas, bajas y con amplias facilidades de financiación.

---

<sup>19</sup> Guerrero (2009: 24) refiere que “[p]ara 1960, Estados Unidos a través de fundaciones como la Ford, Kellogg y Rockefeller intervinieron caso de forma directa en las determinaciones de la política sectorial agrícola perfilando de ese modo lo que se quería que fuese el agro colombiano, señalando para ello, aspectos como clase de productos a impulsar, sistemas de crédito, mercados a penetrar, tipos de paquetes tecnológicos a desarrollar”.

En cuanto a la comercialización, ésta se promovió a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), creado en 1967, que tuvo como objetivo la regulación de los precios de los productos del campo y del mercadeo de la producción agrícola<sup>20</sup>. Tal regulación, se realizó mediante la compra, venta y almacenamiento de trigo, así como desde el manejo de las restricciones a su importación.

Las inversiones estatales con miras a incrementar la productividad tuvieron un importante efecto. Sañudo y Muriel (2013: 21) establecen que “[l]a producción de trigo en Colombia llegó a ser casi suficiente para atender las necesidades del país y es así como para el año 1960 se llegaron a sembrar 160.000 hectáreas con una producción de 142.000 toneladas y se importaba solamente 80.000 toneladas con destino a la industria nacional”.

Es durante esta época que se da un mayor desarrollo a la industria molinera en el país. Ripoll (2014:230) reconoce que “[e]n 1950 había 78 molinos de trigo en Colombia, 54 ubicados en zonas productoras de trigo y los 24 restantes en zonas no productoras” La demanda de las industrias molineras para la fabricación de harina “se estimaba en 140.000 toneladas anuales” (230). Esta demanda se suplía con la producción nacional (en 1950 fue de 145.500 toneladas)<sup>21</sup>. Plazas (2012), por su parte, establece que la intensificación en la siembra de trigo “fa-

---

<sup>20</sup> Dicha instancia tiene como antecedente el Instituto Nacional de Abastecimiento INA, creado en 1944.

<sup>21</sup> A mediados de esta década, se funda la Asociación Nacional de Molineros, ASEMOL. Este gremio tuvo un peso significativo en las decisiones gubernamentales concernientes con las “políticas de racionamiento oficial a la importación de trigo”, que se formulaban bajo la tutoría del INA. Esta entidad se “encargaba de asignar a los molineros cuotas de importación de trigo y cuotas de absorción del trigo nacional” (Plazas, 2012: 231).

voreció la consecución de la materia prima para el establecimiento de nuevas fábricas molineras, pues este cereal comenzó a constituirse en artículo de primera necesidad” (216).

Sánchez, Flores y Santoyo (1986) observan que, a partir de la década de los sesenta, es que la producción agrícola del trigo tiene una mayor subordinación a la industria. Este sector, en relación con las innovaciones tecnológicas que iba incorporando, comenzó a demandar tipos de semillas aptas para la elaboración de productos de panificación. Con la Revolución Verde, los pequeños agricultores adoptaron las nuevas semillas, además que implementaron una serie de acciones para incrementar la productividad.

En la década de los sesenta, las acciones de apoyo se fortalecieron, específicamente en el marco del modelo de Desarrollo Rural Integrado –DRI<sup>22</sup>– el que, a través de un conjunto de acciones estatales, buscó atenuar el atraso del sector<sup>23</sup>. Al tener en cuenta que la población campesina cumplía con un importante papel en la producción de alimentos para el consumo interno (producía para 1975 el 55% de los alimentos que se consumían en el país) y que dicha actividad se realizaba de manera precaria—con bajo acceso a tecnología, conocimientos y recursos productivos— se planteó como clave la inyección de crédito para tecnología. Se suponía que estas acciones, complementadas con el afianzamiento de los servicios estatales, conllevarían al incremento de la oferta de alimen-

---

<sup>22</sup> “Dos estimaciones básicas sustentaron la propuesta DRI. Por un lado, la susceptibilidad de modernización de las economías campesina. Por otro, la modernización que conllevaría a una mayor participación de este sector en “la oferta de productos agrícolas” (Fajardo, 1991: 87).

<sup>23</sup> Las acciones se enfocaron principalmente a la inversión en infraestructura, actividades productivas, comercialización y desarrollo comunitario.

tos, de ingresos y oportunidades de empleo para el campesinado<sup>24</sup>. A través de una serie de estrategias, se apuntó a incrementar la producción y, a facilitar el acceso, a la población definida como prioritaria, a bienes alimentarios (Fajardo, 1991). Entre los alimentos destacados se ubicó el trigo. Con miras a la promoción de la producción de este y como parte de dicha política, en 1974 se eliminaron los subsidios a las importaciones y se incrementaron los precios internos de sustentación.

Sin embargo, es durante este periodo que a nivel nacional cae la producción y se incrementan las importaciones. Con la implementación en Colombia de la Ley Pública 480 (denominado técnicamente Acta de Asistencia y Desarrollo del Comercio Agrícola) se promovió la importación desde USA de trigo a países como Colombia, Bolivia y Ecuador<sup>25</sup>. Este convenio, con el pretexto de “combatir el hambre mundial y la desnutrición”, tuvo como finalidad el desarrollo y expansión de los mercados para los bienes agrícolas de este país (Maya, 2008, párr. 1). En este sentido, la importación de trigo se constituyó en una estrategia para “colocar los excedentes agrícolas de USA en los mercados mundiales”, a su vez que produjo cambios en los patrones alimenticios de los habitantes de los países de América Latina y segundo, “cre[ó] mercados para los productos agrícolas” (Maya, 2008, párr. 2).

En este Convenio, además, se estableció que los ingresos provenientes de la venta de trigo norteamericano debían ser canalizados hacia proyectos de desarrollo rural que beneficiase a la población de bajos ingresos de estos

---

<sup>24</sup> Fajardo (1991: 86) reconoce que dicho programa tiene como origen la experiencia de “la Escuela de Graduados de Chapingo”, articulada al “Plan Piloto de Puebla”. Dicho Plan tenía como finalidad “la transferencia tecnológica para pequeñas unidades de producción campesina” en México.

<sup>25</sup> En Colombia, la importación de trigo fue ratificada a través un acuerdo firmado entre Colombia y Estados Unidos el 4 de marzo de 1971.

países. Como resultado de estas acciones, Valderrama y Moscardi (1976) señalan que “mientras la producción doméstica de trigo decreció en un promedio de 2 % anual, el consumo total se incrementó en un 6.5 %” a comienzos de la década de los setenta” (4)<sup>26</sup> .

Como consecuencia, el número de productores de trigo con los que contaba Colombia, a mediados de la década de los sesenta disminuyó en un 20% para comienzos de la siguiente década. Aquellos que continuaron con la producción de trigo fueron quienes “pudieron obtener una ganancia neta a bajos precios, o aquellos que produjeron con o sin ganancia” (Valderrama y Moscardi, 1976: 4). Esto dependió de las posibilidades de acceso a factores de producción fundamentalmente como tierra y fuerza de trabajo.

No obstante, el desarrollo de infraestructura institucional y el apoyo a la producción de este cereal presentó una reducción, aún así se dio un incremento en las importaciones: A comienzos de la década de los setenta, el número de toneladas de trigo producidas era de 142.000, cifra que se redujo a 53.700 en 1970. El número de hectáreas producidas también se comprimió, cayendo a menos de la mitad (160.000 Has – 45.400 Has). En cuanto a las importaciones, éstas evidencian un crecimiento del 142,9%.

Durante el primer lustro de la década de los ochenta, la agricultura colombiana se contrae (Kalmanovitz, 1996) como resultado de la recesión

---

<sup>26</sup> Otro aspecto a considerar, es que el trigo importado estadounidense era de mejor calidad que el trigo doméstico, en parte debido a las inversiones que el gobierno de Estados Unidos realizó para ello. De acuerdo con esto y tal como señalan los autores referenciados, “la calidad inferior del trigo doméstico producido fue responsable del bajo precio que los molineros estaban dispuestos a pagar a los agricultores” (Valderrama y Moscardi, 1976: 3).

económica sufrida por el país y el valor de la producción agropecuaria de país cae un 2,4% en 1982 (Jaramillo, 1994). En la segunda mitad de esta década, el sector se recupera. Kalmanovitz (1996, 237) refiere que “el producto del sector se incrementó entre 1980 y 1989 a la tasa promedio del 2.7. En este contexto, se “dio un mejoramiento de la oferta general de alimentos, aunque en forma lenta y con bruscas oscilaciones”. Frente a la producción de cereales, el autor señala que en este periodo la producción nacional “pasó de 46.000 ton en 1980 a 80.000 tons en 1989” (238).

La recuperación se debió fundamentalmente a la implementación de medidas para el aumento de la producción de alimentos. Uno, “por la vía del abaratamiento de los insumos importados, la investigación y la transferencia de tecnología, la adecuación de tierras y el crédito de fomento” (Kalmanovitz y López, 2005: 220); y dos, por la vía del “mejoramiento de la comercialización y el fortalecimiento presupuestal e institucional de las entidades del sector” (220). Las acciones se centraron en algunos productos, los que fueron escogidos en relación con su participación en la dieta de los colombianos. Entre estos, se destacó el apoyo a la producción y comercialización de cereales (trigo, avena, cebada y maíz). Para estos productos se continuó con los precios de sustentación y acciones coordinadas entre “las diferentes entidades adscritas al Ministerio de Agricultura para asegurar la disponibilidad de semillas, insumos, crédito, asistencia técnica y comercialización, entre otros servicios” (Kalmanovitz y López, 2005: 221).

Durante la década de los ochenta, se formuló el Plan de Producción de Trigo (1981-1985) con el fin de determinar las directrices técnicas para incrementar la producción de este cereal en el país y ampliarlas a otros departamentos. En el marco del Plan, se prevé el fortalecimiento de la relación comercial entre los pequeños productores y las molineras a través del mejoramiento de la productividad del trigo. En sí, se apostó por incre-



mentar los rendimientos por hectárea para poder suplir la demanda de este producto por parte de la industria alimenticia<sup>27</sup>.

A finales de la década de los ochenta, se observa un cambio radical en torno al modelo de desarrollo rural en Colombia. En el gobierno de Cesar Gaviria (1990 –1994), se inician los procesos de apertura económica. El proceso de neoliberalización del sector rural coincidió con una reducción de los recursos públicos ejecutados para el sector. PNUD (2011: 45) señala que “[e]l gasto público agropecuario cayó como porcentaje del PIB total, de un promedio de cerca de 0,67% entre 1990 y 1996 a uno de cerca de 0,27% entre 2000 y 2009. La caída más importante se dio en la inversión, mientras el gasto en funcionamiento se mantuvo relativamente estable”.

Paralelamente, se desmanteló la institucionalidad rural creada en los sesenta y setenta. Así, “[e]n los años 1990 y principios del 2000, el sector vio fenecer gran parte de los programas institucionales creados en décadas pasadas o recientes como el DRI, el PNR y la reforma agraria; el debilitamiento de las unidades municipales de asistencia técnica (UMATAS) y de la asistencia técnica gratuita a pequeños agricultores” (PNUD, 2011: 308)<sup>28</sup>.

En el caso de la producción de cereales (maíz, trigo y cebada), dado el desequilibrio entre los costos de producción (alta inversión estatal) y la baja calidad del producto, se decidió incrementar su exportación, a la

---

<sup>27</sup> Tanto el rendimiento como el número de hectáreas se incrementaron. A finales de la década de los setenta (en 1979 más exactamente), el número de hectáreas correspondió a 30.700 y las toneladas producidas fueron de 42.000. Aunque la variación no es significativa a comienzo de los ochenta, se evidencia un breve incremento del 22,47%, lo mismo sucede con los rendimientos. En cuanto a las importaciones, estas no tendieron a la baja.

<sup>28</sup> En palabras de PNUD (2011:309), las liquidaciones y cambios fueron paulatinos. Entre estos, cabe destacar la privatización de la Caja Agraria (ahora Banco Agrario), la transformación del INCORA en INCODER (Instituto Nacional Colombiano de Desarrollo Rural), el desmonte del IDEMA y del Fondo DRI y la privatización del ICA (CORPOICA).

par que se desestimuló la producción doméstica. La liberalización del comercio del trigo significó dos cosas: Primero, la reducción de los aranceles para la importación de trigo, el cual pasó de un 40,24% en 1991 a un 8,76% en 1996, con una posterior recuperación en 1997. En segundo lugar, la eliminación de las barreras no arancelarias como las licencias de importación, cuotas y cupos.

A pesar del desmonte de las barreras arancelarias y no arancelarias y el debilitamiento de los apoyos al pequeño productor de trigo, el número de hectáreas sembradas se mantuvo hasta 1996 en 45.000 ha y el rendimiento, en 90.000 toneladas (FENALCE, 2015). Esto se debe, según Sañudo y Muriel (2013), a que: 1. Durante estos años se continuó con el programa de cereales del ICA; 2. En el marco de este programa, se realizaron procesos de mejoramiento genético del trigo, con miras a incrementar su productividad; 3. Como resultado de las investigaciones, se obtuvieron 3 variedades de semillas: Sequia, Sureño y Obando, las que presentaban altos niveles de rendimiento en menos hectáreas; y 4. Las semillas fueron transferidas a los pequeños productores de los departamentos de Nariño, Boyacá y Cundinamarca.

Sin embargo, tal como lo establece Guerrero (2009: 139) “las importaciones crecieron notoriamente a una tasa cercana al 5% anual”, situación que “obedece a que el trigo es el producto líder en la penetración de los mercados de países en desarrollo por parte de USA. Los excedentes que exporta este país se originan en los altos subsidios que otorga el gobierno americano a sus productores y para colocarlos en los mercados externos incurren, en cuantiosas contribuciones y alicientes a las exportaciones” (138)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Este mismo autor resalta que “[s]egún la Secretaria de Agricultura de los Estados Unidos, el costo de producción promedio en los años 2000 a 2004 fue de US\$ 195 por tonelada, trigo que los agricultores vendieron a US\$113. Dicha producción fue posible gracias a los apoyos directos que fueron pagados a los agricultores por un valor promedio de US\$ 74 toneladas” (138).

La liberalización total de este producto se da en 2003 cuando el gobierno colombiano renunció a las franjas de precios en la negociación de un acuerdo comercial con Mercosur, proceso que es un precedente a la firma de los Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 2011. Este aspecto conllevó a que el país se inundara de este cereal y de sus derivados. Aspecto que, aunado a la falta de competitividad de los productores locales, implicó la reducción significativa del área sembrada, la que pasó “de 27 mil hectáreas en el 2001 a 10 mil en el 2010” (FENALCE, 2015: 25).

### **Yacuanquer<sup>30</sup> : especialidades productivas campesinas**

La actividad agrícola, por excelencia, en el municipio de Yacuanquer ha sido la producción de trigo, actividad que fue desarrollada intensivamente hasta el 2000, año en el que se produce un definitivo giro productivo. En el Municipio, hasta a finales de la década de los cincuenta, la hacienda fue la forma de propiedad predominante. En estas, los campesinos producían trigo, en algunos casos como arrendatarios, en otros como aparceros. El modelo comienza a transformarse a comienzos de la década de los sesenta. Si bien la parcelación de las haciendas en otros departamentos del país se enmarcó en los fundamentos de la Ley 135 de 1961<sup>31</sup>, en el Municipio operó el proceso de diferente manera: Con la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) comenzó en la zona la compra de tierras (haciendas) para ser parceladas y adecuadas. Sin embargo, en el

---

<sup>30</sup> Localizado a 25 kilómetros al sur de la capital del departamento (Pasto). Administrativamente, está dividido en 21 veredas. se destacan por la siembra de trigo: Chapacual Alto, Moechiza alto, Moechiza abajo, el Rosario y San Felipe.

<sup>31</sup> Esta ley apuntó a “prevenir una concentración inequitativa de la propiedad, crear unidades de explotación adecuadas, dar mejores garantías a aparceros y arrendatarios, dotar de tierras a los peones del campo y elevar el nivel de vida de los campesinos” (Gilhodes 1989: 348).

Municipio esta instancia no logró llevar a cabo compras directas a los hacendados. Estos prefirieron vender por cuenta propia a los parceleros. Sobre este aspecto se refiere uno de los entrevistados:

*El INCORA la tuvo difícil acá, no pudo expropiar, pero entonces los dueños de las grandes fincas, que estaban con miedo que les expropiarán decidieron vendernos a los que estábamos de aparceros. Comenzar a vender parcelas de no más de 5 hectáreas. Acá en este corregimiento (Chapacual) la mayoría que tiene tierra se la compró a los Noguera que eran los hacendados de esta zona. Los Noguera tenían miedo que se las quitará el INCORA, por eso prefirieron vendernos a nosotros y con los patrones arreglamos las formas de pago (Comunicación personal, Yacuanquer, 2017).*

Como resultado de la parcelación de las haciendas, vía venta directa, el territorio paulatinamente pasó del latifundio al minifundio<sup>32</sup>. Sobre este aspecto, se hace referencia en una de las entrevistas:

*Los Noguera y unas dos o tres familias que eran dueñas de Yacuanquer, por miedo, por presión, por miedo a que los campesinos se rebotarán empezaron a vender por parcelas la tierra a quienes habían trabajado en las haciendas. Yo recuerdo que más o menos desde el 65 es que va cambiando el territorio poco a poco, las haciendas se fueron parcelando y se llenaron de trigo. Parecía una colcha de retazos, claro que nos retazos no tan pequeños como hoy en día (Comunicación personal, Pasto, 2017).*

---

<sup>32</sup> Posteriormente, se formula la Ley 1 de 1968, mediante la cual y a través de la figura de extensión de dominio, se buscaba afectar la estructura de concentración en la tenencia de la tierra. Sin embargo y tal como refirieron la mayor parte de los entrevistados, el INCORA en la zona no llevó a cabo ningún proceso de expropiación, por el contrario, persistió, por parte de los hacendados, la venta de la tierra a campesinos o al mismo INCORA.

La transformación operada a través del acceso a la tierra, la que posteriormente se ahonda con la intervención estatal, lo que permitió la organización de los campesinos bajo la modalidad de concentración vertical. Con la división de las haciendas, se incrementó el número de parcelas de los campesinos y, de cara a conectar la producción local con la industria, el Estado comenzó a implementar una serie de acciones con el fin de especializar a los productores en el cultivo de trigo. Este aspecto resultaba fundamental dado el despegue que la industria molinera tuvo en el departamento de Nariño.

En la ciudad de Pasto, desde la década de los cincuenta, se instalaron 4 molineras, las que, además de absorber la producción campesina, atendían la demanda de harina de las panaderías de esta ciudad. La harina para panes presentaba unas características puntuales y es por esto que la transferencia de tecnología que comenzó a hacer el DIA y después el ICA apuntó a que los productores ajusten sus prácticas a los requerimientos de la industria. Sobre este aspecto en una de las entrevistas, se establece que:

*Las panaderías comenzaron a ser un negocio importante en Pasto y las molineras necesitaban mucho y buen trigo para fabricar la harina que las panaderías necesitaban, entonces comenzamos a sembrar las semillas que eran buenas para sacar la harina para el pan. Teníamos unas tradicionales antes y comenzamos a usar una que se llama Bola Picota. Esta semilla sí que resultaba buena porque daba más de lo que daban las otras, pero el problema es que había que echarle químicos para que diera y entonces ahí es que empezamos a hacernos dependientes de los químicos (Comunicación personal, Yacuanquer, 2017).*

Burbano y Ortega (2015) reconocen, en la transferencia de las semillas mejoradas, uno de los principales factores que contribuyó a la expansión del cultivo de este cereal en Yacuanquer. Al respecto señalan que “fue así

que muchas familias de este municipio, asumieron la producción de este cereal como un sustento seguro para la economía familiar”<sup>33</sup> (133).

Con la creación de la granja Obonuco, el ICA dio un impulso importante a la producción de trigo en el Municipio. Asimismo, a través de la creación y puesta en marcha del Programa de Cereales en el departamento de Nariño, tuvo lugar la “estructuración definitiva de la Campaña de Trigo”. El ICA, por su lado, en alianza con la Caja Agraria, comenzó a realizar procesos de transferencia de tecnología. A través de dicha alianza, los pequeños productores del Municipio accedieron a semillas de alto rendimiento como “Bonza, Tota, Crespo y Sugamuxi” (Sañudo y Muriel, 2013: 24). La adopción de las semillas referenciadas y su adaptación fue altamente exitosa, tanto que “el área de siembra superó las 3000 hectáreas, con rendimientos promedios superiores a las dos toneladas por hectárea”<sup>34</sup> (24). Además, con el desarrollo de una infraestructura institucional y de políticas para favorecer a los pequeños productores de alimentos, se dio la expansión y fortalecimiento de la producción de trigo en la zona. De acuerdo con Guerrero (2009), en una buena medida, la existencia de esta infraestructura institucional contribuyó al fortalecimiento de los pequeños productores de trigo en Nariño.

---

<sup>33</sup> Estas familias agrupaban en su mayoría a minifundistas (UAC con menos de 5 ha) y a medianos productores (hasta 50 ha). Los autores presumen que los primeros correspondieron al 70%, mientras los segundos al 30%. Esta tendencia se modifica con posterioridad, en la medida en que los medianos productores se retiraron del negocio a mediados de los sesenta.

<sup>34</sup> De acuerdo con Valderrama (XX), a comienzos de la década de los sesenta, en el departamento de Nariño se asentaban el 50% de los productores de trigo del país, quienes continuaban poseyendo en promedio cinco hectáreas y cosechaban el 54% de la superficie dedicada al trigo” (2). El INCORA (1980) establece que en su mayoría estos productores eran propietarios de la tierra, es decir, contaban con título de propiedad sobre la misma.

El acceso a tierra, además, fue fundamental para acceder a los créditos subsidiados de la Caja Agraria. Antes de que dicha instancia se crease, los pequeños productores, los que tenían poca tierra y, en ocasiones, ni siquiera tenían título de propiedad, obtenían los recursos financieros en el sistema informal. Los prestamistas facilitaban el capital a altas tasas de interés, aspecto que impactaba negativamente en la producción. De esta manera, la Caja Agraria emergió como una instancia prioritaria para el desarrollo de los cultivos. Al respecto, un habitante de Yacuanquer observa que:

*La Caja Agraria, muy fácil, porque nosotros con mi mamá siempre hicimos en la Caja Agraria prestamos, por un semestre, por una cosecha. Con intereses bajos se pagaba. Uno iba donde el gerente sin necesidad de fiadores y pedir préstamos se facilitaba (Comunicación personal, Yacuanquer, 2016).*

De acuerdo con Castorena (1983), el crédito subsidiado por el estado se constituye en una de las principales estrategias tanto para organizar y regular la producción, como para subordinar a los productores al capital financiero. Para este autor, el capitalismo penetra fácilmente en la producción campesina a través del financiamiento, dado que el otorgamiento de éste, está supeditado a que los productores incorporen determinados cultivos (líneas de financiación) y adopten determinadas técnicas. Al respecto Cruz, Zizumbo, Cruz, y Quintilla (2012:154) sugieren que “la inserción del capital en el espacio rural a través del crédito pone en marcha procesos de transformación que tienen como objetivo la erradicación de las formas y relaciones de producción precapitalistas”. Sobre este tema, en una de las entrevistas se afirmó lo siguiente:

*Con tierra la Caja Agraria nos prestaba, nos sentíamos beneficiados, pero después veíamos que nos prestaban era sí sembrábamos trigo o lo que ellos determinarán. Y sino cumplíamos o pagábamos nos em-*

*bragaban. El miedo a perder la tierra, que con dificultad habíamos conseguido hacia que sembráramos lo que los técnicos decían (Comunicación personal, Yacuanquer, 2017).*

Además, dicha institución jugó un papel fundamental para que los trigueros, accedieran a los insumos agrícolas (fertilizantes, abonos, plaguicidas), herramientas, maquinaria y materiales necesarios para hacer eficiente la producción. También, viabilizó la transferencia de semillas mejoradas y la asistencia tecnológica. Los habitantes de Yacuanquer, entrevistados en el marco de esta investigación, coinciden en la percepción, sobre los procesos referenciados:

*Una cuestión, asociada al crédito, es la de asistencia técnica. Si quería sembrar trigo debía ser con la semilla certificada, no semilla de agricultor, ni semilla de costal, la semilla certificada estaba incluida dentro del crédito, más los fertilizantes y otros insumos que necesitara. Es decir, había insumos en especie y el más importante era la semilla, que era semilla de alta calidad producto de esos procesos de investigación que se estaban desarrollando. Entonces había un paquete totalmente articulado de bienes y servicios que hacían fácil el proceso de producción y de comercialización del trigo (Comunicación personal, Cota, 2016).*

Tal como podemos observar en el aparte anterior y de acuerdo con Galli (1979: 546), “a través de los mecanismos de crédito, el [E]stado estaba controlando el acceso del campesinado a la tecnificación”. En este sentido, las instancias gubernamentales, además de reorganizar los procesos productivos, apuntaban a la transformación de los patrones productivos tradicionales (control social). Sumando a lo anterior, Taussig (1978) observa que mecanismos como los paquetes de la Caja Agraria contribuyeron a que los productores generaran relaciones de dependencia con el capital financiero y con el mercado de insumos.



Un aspecto fundamental en este proceso, es que, a través del acceso a fertilizantes, pesticidas y otros, de acuerdo con Carty (1981), conectaba a los pequeños productores con las corporaciones de negocios agrícolas. En este sentido, los pequeños productores se constituyeron, al mismo tiempo, tanto en productores de materia prima para la industria harinera como en consumidores de la producción transnacional de insumos.

Otra instancia que fue fundamental para el desarrollo del cultivo de trigo fue el IDEMA. Esta se constituyó para los pequeños productores de trigo en una instancia que garantizaba la compra del producto a precios razonables. Si bien en las zonas trigueras del Yacuanquer existían otros compradores, como las empresas molineras o intermediarios, el IDEMA era la que mejores precios pagaba. Al respecto, uno de los expertos entrevistados resalta lo siguiente:

*El IDEMA para los trigueros resultaba una buena cosa, este instituto les facilitaba las cosas a los productores. Había varias sedes cerca a los municipios productores, a las que los trigueros se podían acercar a vender. Les pagaba bien, dentro de lo que se puede decir bien, pero ellos tenían un ingreso asegurado. Había otros compradores, pero estos lo que hacían era engañar a los productores para comprarles lo más bajo que podían (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

En Yacuanquer, se ubicó un punto de compra, el que además contaba con técnicos agropecuarios. Los campesinos llevaban sus cosechas a este punto y, a la semana, ellos recibían los correspondientes pagos, los que se hacían a través de cheques de la Caja Agraria. Además, tal como se explicitó en algunos de los apartes de este texto, el IDEMA realizaba las compras con base en los precios de sustentación. Sobre este asunto, en las entrevistas, se señala que:

*El agricultor de Yacuanquer y de otras partes de Nariño, de lo que me acuerdo, hasta los noventa conservaba la cultura del trigo porque*

*había el IDEMA y el IDEMA era el que compraba mejor. Manejaba precios de sustentación, que los hubo hasta entrados los 90. Con los precios de sustentación el trigo valía. Me acuerdo que estaba en 430 cuando vendía mi papá y eso rendía. Pero luego, después de los noventa, empezó el trigo a caer y empezó el IDEMA a debilitarse (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

Tal y como se puede observar, las intervenciones estatales, en materia de comercialización, vía IDEMA, completaban el ciclo de control de la producción. De acuerdo con Harvey (1990), esta instancia se puede definir bajo la modalidad de instancias del capitalismo, dado que, al igual que la Caja Agraria, el ICA y otras de las instituciones, apuntaban a cualificar y organizar a la fuerza de trabajo en torno a una rama de producción específica. En este sentido y de acuerdo con Escobar (2014), esta red de instituciones “vincula a la gente y a las comunidades a ciclos específicos de producción económica y cultural, promoviendo ciertos comportamientos y racionalidades” (99). Además, las acciones permitieron no solo “organizar a los campesinos como productores”, en este caso, productores de trigo, sino que, además, contribuyeron a que se distribuyera socialmente “a los individuos y poblaciones en modos consistentes con la creación de las relaciones capitalistas modernas” (167).

### **Neoliberalismo, crisis productiva y recomposición espacial**

En la década de los noventa, el panorama triguero en el municipio de Yacuanquer fue el siguiente (Corpotrigo, 1994:108): 1. La siembra de trigo en su totalidad era una actividad desarrollada por campesinos minifundistas, quienes tenían “una baja capacidad económica para adoptar tecnología”; 2. El nivel tecnológico de estos productores se caracterizaba “por una mayor utilización de fertilizantes y herbicidas y utilizan semilla certificada” (109); 3. La producción de trigo “[era] un componente importante

de rotación dentro de los sistemas de producción” (109). La siembra de trigo se rotaba fundamentalmente con arveja, frijol, maíz; 4. “El tamaño promedio de las explotaciones de los productores de trigo [era] pequeñas, encontrándose que el 69% de los agricultores [poseían] de 1.0 a 5.0 ha” (p. 109); 5. El 70% de los productores eran propietarios y el 30%, aparceros; 6. La mano de obra fundamentalmente era familiar y, en ocasiones, para cosecha y trilla se acudía a la mano de obra de los vecinos en la modalidad de “mano vuelta”.

En el contexto de implementación de las medidas neoliberales, el escenario descrito se transformó. Dicha transformación supone cambios espaciales como condición para recomodar la productividad, para ajustarla a las nuevas demandas del capital. Tal como se estableció en el marco teórico, en la década de los setenta, el capitalismo enfrentó una crisis importante de sobreacumulación, la que se caracterizó por la “devaluación del capital y de la fuerza de trabajo bajo condiciones de sobreacumulación desenfrenada” (Harvey, 2007: 360). A través de formas violentas y arreglos institucionales, se reorganizó la producción a nivel mundial, lo que dio lugar a “una nueva división internacional del trabajo en la que los distintos territorios se especializan en el control de recursos diferenciales y jerarquizados” (Santos, 2013: 142). Así, el conjunto de reformas neoliberales implementadas a partir de los noventa, en Colombia, se constituyeron en estrategias o dispositivos encaminados a producir los ajustes espacio-temporales necesarios para resolver la crisis de sobreacumulación.

A partir de estos ajustes, se apuntó a estructurar un “nuevo sistema de poder transnacional”, el que tenía como contraparte la desnacionalización de las economías (Estrada, 2015:45). En este sentido y de acuerdo con Estrada (2008) las reformas apuntaron a: 1. Una gradual reorganización geográfica de los circuitos de acumulación; 2. La constitución y emergencia de nuevas fuentes de acumulación de capital; 3. La Inclusión de nuevos

territorios o la reorganización de los existentes; 4. El establecimiento de nuevas relaciones entre lo global y lo local.

Las reformas han implicado la reorganización productiva de los países de la periferia capitalista, en sentido estricto, han conllevado a la relocalización industrial y de servicios y a la globalización de los procesos productivos. Bajo esta lógica, “el territorio no es más que el lugar poseedor de ofertas y demandas” (Restrepo, 1994: 107). En este proceso, el estado emerge como el articulador interno de la acumulación. A través de la implementación de las reformas en el plano local, ha facilitado la transnacionalización del espacio nacional y, de acuerdo con Restrepo (1994), “las políticas internas abandonan el rasgo nacional para adjuntarse a las condiciones de la competencia en el mercado mundial” (103). En este escenario, los estados se articulan con los sectores privados, con el “fin de generar procesos productivos específicas que puedan ligarse directamente al mercado mundial” (103).

En Yacuanquer, las intervenciones estatales se orientaron, en primer lugar, a desestimular la producción de trigo; en segundo lugar, a promover la producción de materias que la industria nacional no demandaba. La apuesta ha sido entonces, primero, la de impulsar la producción de alimentos perecederos y de consumo inmediato como las hortalizas, frutas como la fresa, leguminosas como la alverja, y, segundo, la de reorientar las prácticas agrícolas hacia el turismo rural y la explotación de arena para la construcción.

En este sentido, por ejemplo, el crédito, a diferencia de las décadas precedentes, en las que el limitado acceso a la tierra no implicaba restricciones para obtener un crédito en la Caja Agraria, a partir de los noventa, consideraba un agravante el poseer menos de 10 hectáreas. En la actualidad, los créditos están destinados a producciones grandes que puedan ser sostenibles en la comercialización (Amaguaña, 2007).

*A uno ya no le prestan, sino tiene bastante tierra. A los paperos del sur les prestan porque es que tienen 50 hectáreas y producen para un mercado, a uno quien le va a comprar, sin tierra, produciendo a pérdida y vendiendo a los intermediarios. Todo lo que había antes era fundamental. Caja Agraria, IDEMA, ICA. Pero ahora nada de eso y perdiendo cada vez que sembramos (Comunicación personal, Yacuanquer, 2016).*

El bajo acceso a crédito, junto con el encarecimiento de los insumos, ha implicado que los productores arrienden sus predios a personas de otros municipios quienes cuentan con el capital suficiente para producir papa. En gran parte de las entrevistas, se hizo referencia a que, por ejemplo, en los corregimientos más fríos de Yacuanquer, los habitantes locales arriendan el suelo a bajo precio a personas provenientes de Pasto, Tuquerres, Ipiales y de Ecuador, quienes principalmente están sembrando papa. Sí bien éste es un aspecto que no parece directamente relacionarse con intervenciones estatales, tanto el retiro del apoyo a los productores de trigo, como el incremento del apoyo a productos como la papa, ha implicado que el territorio se reorganice y se transforme en un espacio para el arriendo. Sobre este aspecto, uno de los entrevistados refirió:

*Allá en San Andrés, en Mobechiza, en San Felipe, la gente dejo de sembrar trigo, ahora prefieren arrendar a otras gentes. El arriendo es mejor que producir, usted tiene la plata constante y no se tiene que desgastar. Los que vienen a arrendar tienen el capital y son los que se arriesgan. A mí me dejan el suelo preparado para sembrar pastos y después meteré unas vaquitas (Comunicación personal, Yacuanquer, 2018).*

Tal como se explicó en párrafos anteriores, el desmonte del IDEMA significó, por un lado, el cierre de canales de comercialización, y, por otro, la eliminación de los precios de sustentación. Con la liquidación de esta ins-

tancia, se comprometió la posibilidad que los productores de trigo tuvieran la compra asegurada a precios mínimos de garantía. Como efecto de esto, los intermediarios y empresas pasaron a ser los principales compradores del trigo doméstico en el país.

En el Municipio, las instancias que se posicionaron en el ámbito de la compra y de la comercialización desde la década de los noventa fueron Trigonal y Asmoltrigo. En estas, se congregaban los representantes de la industria molinera del país. Tanto una como otra, realizaron acciones para la modernización de las zonas trigueras. El interés fundamental fue que el sector molinero se desarrollara con eficiencia, productividad y capacidad de satisfacer las necesidades del consumidor de alimentos derivados del trigo.

En este sentido, la manera de proceder de Trigonal y Asmoltrigo se dio en dos vías. Primero, a través de alianzas con Corpotrigo persiguieron modernizar la producción de trigo a cargo de campesinos con más de 10 hectáreas. La incidencia privada en las acciones estatales (Corpotrigo), de acuerdo con Sañudo y Muriel (2013), tuvieron como objetivo el contar con reservas de este cereal en coyunturas de devaluación o revaluación del peso. Al respecto, uno de los entrevistados señaló:

*La industria molinera, ahora desde que subió el dólar y se encarecieron las importaciones, tiene interés en el trigo nacional, sobre todo en el de Nariño, porque este es el que sirve para panadería. Entonces cada vez que el dólar sube buscan a los agricultores y se alían con Corpotrigo para hacer que los trigueros sean más eficientes. Esto puede ser positivo para los pequeños productores, pero es positivo solo en coyuntura, porque entonces ellos van a seguir estando al margen de los servicios estatales (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

Segundo, a través de la compra directa a los agricultores con precios por debajo del mercado, estas instancias estaban además definiendo criterios de calidad del producto. Lo que en muchas ocasiones lo hacían con base en los criterios de medición de la calidad del trigo que se usaba en Estados Unidos y Canadá. Sobre estos aspectos, se refieren un par de nuestros entrevistados:

*Cuando yo iba a vender a Trigonal ellos me castigaban el puntaje si mi trigo era de 80 puntos, por ejemplo, 80 punto quiere decir peso específico de trigo. Entonces ellos me lo ponían en 71 puntos. Me castigaban el puntaje. Posteriormente venían unos grandes vendedores que había en los pueblos, que acumulaban trigo. Ellos mezclaban todo. Los puntos que no nos reconocían se los iban robando y los iban acumulando (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

La recomposición productiva ha ido paralela al incremento de la migración de los pobladores rurales de Yacuanquer. En este Municipio, como en otros de la región, la migración debe ser comprendida como el resultado de la confluencia de varios factores. En primer lugar, los procesos productivos han dependido en gran medida de la inversión de mano de obra familiar, inversión que generalmente no se cuantifica y se remunera en las sociedades rurales. Este hecho produce dos cuestiones que se contradicen entre sí. Por un lado, cuando no se incorpora la mano de obra en los costos, las ganancias parecen ser mayores, es decir, parece que “no se trabaja a pérdida”, pero al no cuantificarse y, por ende, remunerarse, los miembros de la unidad consideran poco rentable el trabajo en la propia parcela. Esto ha hecho que las personas se empleen en otras fincas o migren a los centros urbanos. Lo que se puede ver es que la condición que permite la permanencia de la unidad campesina trae aparejado su debilitamiento. A lo anterior, es importante sumarle las reducidas oportunidades que las personas tienen en los campos, en relación al acceso a salud, educación y otros.

*Los jóvenes se fueron y se siguen yendo, ¿por qué? Porque es que el campo no les da oportunidades. Ellos ven que se trabaja de sol a sol y con pocas ganancias, pues prefieren irse a donde les paguen, no es que les paguen mejor, pero les pagan. Acá lo que entra de la cosecha, entra para la remesa, a veces ni alcanza. Entonces ellos viendo que se trabaja tanto para nada. Hace poco mi hijo me dijo papa yo me voy porque acá me voy a atrasar (Comunicación personal, Yacuanquer, 2016).*

Sañudo y Muriel (2013) perciben la migración rural como una dinámica relacionada con los procesos de urbanización experimentados por el país en las últimas 3 décadas. Argumentan “la necesidad de mano de obra no calificada” (24) para suplir las necesidades del sector servicios. Estos “nuevos trabajadores” se vinculan al mercado bajo condiciones de flexibilidad laboral, además de llegar a las ciudades a habitar en zonas generalmente vulnerables. Sobre este aspecto, un experto de FENALCE señala que:

*Veo que el problema de Nariño, no solo es de Nariño, es más bien nacional. Las nuevas generaciones en el campo no ven oportunidades, porque la crisis de la agricultura se manifestó cuando esa generación que nació en los 80, ya se hizo adulta. La falta de productividad, la falta de apoyo a estos cultivos tradicionales y también por otros factores, es que la gente joven ya no quiere seguir en actividades agrícolas. Ellos y ellas salen a buscar otras opciones de vida, diferentes al sector productivo. Más en aquellas zonas en las que la comercialización se hace tan difícil. Entonces ven que ya la productividad, la rentabilidad en los cultivos no les da para vivir, entonces buscan otras opciones totalmente diferentes y esas opciones son malas igual, porque se van a ser celadores, los hombres, las mujeres se van al servicio doméstico. A la construcción o se van a jornalear donde están pagando bien, como en el café, en la palma (Comunicación personal, Cota, 2016).*



Otro aspecto a considerar es que la migración también está conectada con los procesos de reconversión productiva que experimenta el Departamento en los últimos 30 años. Por un lado, en el sur de Nariño se incrementó las siembras de papa industrial, constituyéndose éste en un nicho laboral importante para los jóvenes y adultos de las zonas trigueras. Otro cambio suscitado, es que, en muchas de las zonas trigueras, se introdujo la explotación de arena para construcción. Los incentivos en un lado y otro, aunque precarios, son mejores: no deben realizar inversiones productivas (la mayor parte de las veces es a pérdida), reciben pagos fijos diarios, quincenales o mensuales, y solamente, en algunas ocasiones, son afiliados al sistema de seguridad social. Al respecto, nos comenta uno de los entrevistados:

*Se fue o está la gente en otras actividades, o sea, esa gente está en otras actividades como trabajadores de los inversionistas, de los paperos grandes. Entonces hay cortes de trigo, pero los jóvenes se están yendo porque tienen contratos permanentes con los inversionistas con los paperos, con los arverjeros, entonces ellos dicen: yo no ayudo a cortar trigo porque si fallo una semana me dañan el contrato permanente que tengo por un año, entonces ellos se van (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

En las zonas trigueras, los campesinos han pasado de ser minifundistas a ser microfundistas. Tal como se estableció en anteriores apartes, el promedio de hectáreas para la producción de trigo era de 5 hectáreas. Este número ha bajado a menos de dos según FENALCE (2016). Esta cuestión se debe fundamentalmente por dos elementos. Por un lado, las unidades se han fragmentado por herencia, y segundo, dada la inexistencia de mecanismos de reforma agraria, las familias campesinas no han podido ampliar sus propiedades. Este tema es corroborado en las entrevistas:

*Lo que le decía, antes las fincas no eran grandes, pero en promedio las familias tenían una 5 ha y estas eran pequeñas propiedades, pero es que hoy ya son demasiado pequeñas. El tamaño tiene que ver con la capacidad productiva, con más tierra mayor capacidad productiva y ahora con menos tierra pues no tienen como producir. Así el gobierno los impulsará sino acceden a tierra no pueden hacer mayor cosa. Ahora es un promedio de 1 a 2 hectáreas. El fraccionamiento de la propiedad es porque la gente ya que empezó a entregar a los hijos su herencia, entonces las áreas comenzaron a ser menores de dos hectáreas (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

En cuanto a la reconversión productiva, Corpotrigo ha jugado un papel fundamental. Ésta surge como una entidad privada constituida por la industria molinera. En alianza con Almotrigo y Trigonal, en la década de los noventa y hasta bien entrada la del 2000, actuaron en los territorios trigueros y desarrollaron acciones para la modernización de la producción. Las funciones de Corpotrigo “están enmarcadas dentro del Convenio del trigo, suscrito entre la industria, el gobierno nacional y los agricultores (Corpotrigo, 1994: 1). Una de sus acciones fue la de “financiar programas y proyectos conducentes al aumento de la productividad de los cultivos”, pero contrario a esto, en Yacuanquer, como en otras zonas, buscó convencer a los trigueros para que no continuasen con la siembra de este cereal.

*Corpotrigo lo que hizo fue una política que no fue buena, ¿cuál fue? empezar a entregar a los agricultores 300 mil pesos por hectárea para que dejen de sembrar trigo, eso ocurre a comienzos del 2000. Entonces muchos agricultores comenzaron a dejar de sembrar (Comunicación personal, Pasto, 2016).*

Otro aspecto que evidencia la recomposición espacial con miras a la subordinación de la economía campesina corresponde a los cambios en el uso del suelo para el desarrollo de proyectos urbanísticos y de carácter turístico. A comienzos de 2010, fue modificado el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio<sup>35</sup>, con el fin de habilitar la construcción de propuestas de vivienda para recreación en los corregimientos con temperaturas en promedio de 20 C°. Se tuvo en cuenta, además, que Yacuanquer está conectado con Pasto por la Panamericana y que el trayecto en tiempo es corto, aproximadamente de 40 minutos. Adicional, algunos habitantes de esta ciudad, además de impulsar el desarrollo urbanístico para el descanso y el ocio, están comprando tierras a los pequeños productores con el fin de construir fincas de recreo. Al respecto Hernández, Rojas y Sánchez (2013) señalan que estos procesos implican el desencuentro entre “diferentes formas de ordenación y ocupación del territorio” (258), aspecto que está generando una serie de tensiones entre las “diferentes formas de percibir, habitar y ordenar el territorio” (258). Sobre este aspecto, en una de las entrevistas, se referenció lo siguiente:

*Nos preocupa mucho, porque desde hace unos años, acá en Chapacual y la Huaca se están haciendo proyectos de vivienda para gente de Pasto. Nos preocupa por varias cosas. Primero porque el suelo que es de uso para la agricultura cambia para otros usos. Segundo, la gente que vienen a hacer turismo va a consumir más agua y esto es presión por los recursos. Tercero lo que está pasando es que la gente de*

---

<sup>35</sup> Hernández, Rojas y Sánchez (2013: 258) señalan que “[d]esde 1997, con la promulgación de la Ley 388, los planes de ordenamiento territorial —en adelante, POT— se han venido constituyendo en los principales instrumentos reguladores de los usos del suelo a nivel municipal. El ordenamiento del territorio, como visión política de desarrollo, adquirió solidez jurídica cuando en la Constitución nacional de 1991 se acogió el criterio de planeación como base para el establecimiento de las pautas del desarrollo económico y social”.

*acá ya prefiere trabajar en esas casas en el servicio doméstico o en la vigilancia o en la jardinería. Todo se recompone para volvernos unos prestadores de servicios a los que vienen de la ciudad (Comunicación personal, Yancuanquer, 2018).*

Tal como se puede observar en la entrevista, los patrones productivos se están recomponiendo con la presencia de nuevos actores. De nuevo, la economía campesina, en relación a los cambios espaciales, se subordina al mercado, ya no como productores de alimentos sino como ofertantes de servicios para los nuevos actores.

## **Conclusiones**

A través del caso de estudio, se evidenció cómo las intervenciones estatales (directas o por omisión), tanto bajo el modelo proteccionista como en el contexto de la neoliberalización de la economía en el país, organizaron el espacio con la finalidad de subordinar la economía campesina a las dinámicas capitalistas. La organización del espacio, en primera instancia, pasó por la concentración vertical del campesinado y la constitución de espacialidades productivas, para, posteriormente, ser destruida para su paulatina recomposición. En el marco de esta recomposición, se observa cómo “lo campesino” sigue situándose como condición para la expansión del capitalismo en las zonas rurales.

La espacialización productiva, a través de las intervenciones estatales tanto en el primer momento como en el segundo momento, contribuyeron a la reorganización del trabajo, al ser ésta una condición para el control de la producción y comercialización de los productos o de la oferta de “servicios campesinos”. Las intervenciones lograron que el lugar, lo local, la vereda, la finca, se pusiera al servicio de las transformaciones del espacio y, con esto, al servicio de las dinámicas capitalistas. En este sentido y como lo plantea Harvey (1990), la producción del espacio es condición para la reproducción del capital.

La producción espacial y subordinación de la economía campesina, bajo la cuña de las intervenciones estatales, se constituyen en variables que se condicionan mutuamente y se producen una a la otra. La integración vertical fue necesaria para la subsunción formal del campesinado. Al mismo tiempo, el sometimiento de las relaciones productivas campesinas permitió la configuración permanente del espacio, como condición necesaria para la reproducción de la subordinación.

Tanto en uno como en otro momento, la producción de espacialidades se fundamenta, como lo afirma Estrada, en “la extensión de la relación social capitalista a territorios anteriormente no sometidos en forma directa o abierta a las dinámicas de la acumulación” (2011:54).

Esta extensión entonces pasa, por el caso analizado, por la especialización productiva, la que es resultado y condición para la espacialización productiva. Cuando las comunidades campesinas se especializan, se subordinan al circuito capitalista por dos razones. Primero, porque las unidades campesinas se convierten en demandantes del mercado y su producción ya no es suficiente para su subsistencia; y segundo, porque la especialización permite a los capitalistas establecer un monopsonio, esto es, convertirse en los únicos potenciales demandantes del producto campesino.

## **Bibliografía**

- Amaguaña, S. 2007 *Análisis de los efectos de la apertura económica sobre la economía campesina de municipio de Yacuanquer, departamento de Nariño* (Tesis de especialización)– Universidad de Nariño (San Juan de Pasto).
- Bartra, Armando 1982 *La explotación del trabajo campesino por el capital*. (Chapingo, México: Editorial Macehual).

- Beltrán, Santos Alfonso 2013 “Espacio y capitalismo: la crisis capitalista, el territorio y las resistencias sociales” en *Ciencia política* Vol. 8, Nº 16.
- Burbano, Luis Felipe, Ortega, César Mauricio 2015 “El tratado de libre comercio en los discursos de los cultivadores de trigo en Yacuanquer–Nariño” en *Tendencias*, Vol. 16, Nº1.
- Calderón, Alberto, Jaramillo, Pilar, Naranjo, Jaime y Noguera, María Clara 1981 “Decadencia del cultivo del trigo” en *Cuadernos de Desarrollo Rural* Nº 6.
- Carty, Robert 1981 “El caballo de Troya: la “nueva ayuda” a los campesinos pobres” en *Revista mexicana de sociología* Vol. 43, Nº 1.
- Castorena, Guadalupe 1983 “Concentración vertical de productores campesinos por el Estado” en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 45, Nº 3.
- Chayánov, Aleksandr Vasílievich 1966 *The Theory of Peasant Economy* (Illinois: The American Economic Association).
- Chayánov, Aleksandr Vasílievich 1974 *La organización de la unidad económica campesina* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión).
- Corrales, Elcy y Forero, Jaime 1992 “La economía campesina y la sociedad rural en el modelo neoliberal de desarrollo” en *Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural* Nº 29.
- Corporación para la Modernización y Diversificación del Cultivo de Trigo (Corpotrigo) 1994 *Actualización técnica para la modernización del cultivo del trigo en el departamento de Nariño* (San Juan de Pasto: CORPOICA).
- Cruz-Coria, Erika, Zizumbo–Villarreal, Lilia, Cruz-Jiménez, Graciela y Quintilla–Montoya, Ana Luz 2012 “Las dinámicas de dominación capitalista en el espacio rural: la configuración de paisajes turísticos” en *Cuadernos de desarrollo rural*, Vol. 9, Nº 69.

- Decreto 1440. Diario Oficial de la República de Colombia, 18 de julio de 1940.
- Escobar, Arturo 2014 *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo* (Colombia: Universidad del Cauca).
- Estrada, Jairo 2008 “Transnacionalización y nueva espacialidad capitalista. Elementos de economía política de la inversión extranjera en Colombia” en *Revista Espacio Crítico* N° 8.
- Estrada, Jairo 2015 “Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana” en *Ciencia política*, N° 1.
- Ezquerro, David 2013 “La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración” en *Quid* Vol. 16, N° 3.
- Fajardo, Dario 1991 “El Programa de Desarrollo Rural Integrado —DRI— “en Blanquer, Jean-Michel y Fajardo, Dario (eds.) *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas* (pp. 86-103). (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas FEN-ALCE y Fondo Nacional Cerealista 2006 *Estudio socioeconómico de las familias productoras de trigo en los departamentos de Nariño, Boyacá y Cundinamarca, correspondiente a las siembras del semestre A de 2005* (Bogotá).
- Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas FEN-ALCE, Departamento Económico y Apoyo a la Comercialización 2015 *Indicadores cerealistas* (Bogotá).
- Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas FEN-ALCE, Departamento Económico y Apoyo a la Comercialización 2016 *Indicadores cerealistas* (Bogotá).

- Galli, Rosemary 1979 “Colombia: el desarrollo rural como mecanismo del control social” en *Revista mexicana de sociología* Vol. 41, N° 2.
- Gilhodes, Pierre 1989 “La cuestión agraria en Colombia 1900-1946” en Tirado, Álvaro (ed.) *Nueva historia de Colombia*, Vol. III (Bogotá: Planeta Editorial).
- Guerrero Farinango, Fernando 2009 *Pasado, presente y futuro del trigo en el departamento de Nariño* (San Juan de Pasto: Universidad de Nariño).
- Harvey, David 1990 *Los límites del capitalismo y la teoría marxista* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Harvey, David 1998 *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Harvey, David 2004 *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión* (Buenos Aires: CLACSO).
- Harvey, David 2007 *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (Madrid: Akal).
- Hernández-Gómez, Alicia, Rojas-Robles, Rosario y Sánchez-Calderón, Fabio Vladimir 2013 “Cambios en el uso del suelo asociados a la expansión urbana y la planeación en el corregimiento de Pasquilla, zona rural de Bogotá (Colombia)” en *Revista Colombiana de Geografía* Vol. 22, N° 2.
- Jaramillo, Jaime Eduardo 1994 “Polémica: “producción campesina y capitalismo”” en *Revista colombiana de sociología* Vol. 1, N° 1.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique 2005 *La agricultura colombiana en el siglo XX* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica).
- Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique 2006 Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX Ensayo síntesis del libro *La agricultura colombiana en el siglo XX* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica) 2005



- Kalmanovitz, Salomón 1996 “El desarrollo histórico del campo” en Melo, Jorge Orlando (ed.) *Colombia hoy* (Bogotá: Biblioteca Familiar Presidencia de la República).
- Lefebvre, Henri 2013 *La producción social del espacio* (Madrid: Capitan Swing).
- Ley 135. Diario Oficial de la República de Colombia, 20 de diciembre de 1961.
- Ley 1. Diario Oficial de la República de Colombia, 12 de febrero de 1968.
- Lozano, Wilfredo 1991 *Proletarización y campesinado en el capitalismo agroexportador*. (Santo Domingo: INTEC).
- Maya, Guillermo 2008 La ley agrícola 480 de los EEUU < <http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impression.php?idx=84280> > Acceso 10 de enero de 2017.
- Méndez Rojas, Diana 2016 “Semillas en tráfuga. La Fundación Rockefeller en Colombia: escenarios de la revolución verde en América Latina 1950–1967” en *Pacarina del Sur. Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Vol. 8, N° 29
- Moncayo, Víctor 1990 *Estado y espacialidad. Formas y re-formas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Naranjo Ossa, Carlos Eduardo y Álvarez Cohecha, Eduardo 2013 “El agro colombiano y sus problemas fundamentales” en *Infoagro Colombia* N° 79
- Plazas Díaz, Leidy Carolina 2012 “La Industria Harinera en Duitama-Boyacá 1920–1940” en *Sociedad y Economía* N° 22.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2011 *Colombia rural razones para la esperanza* (Bogotá).
- Restrepo, Darío 1994 “Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura” en *Revista EURE* Vol. 21, N° 59.

- Ripoll, María Teresa 2014 “La industria molinera de trigo en Colombia: El caso de Molinos Tres Castillos, 1940–2012” en *Economía y Región*, Vol. 8, N° 1.
- Sánchez, Víctor, Flores, Juan José y Santoyo, Vinicio Horacio 1986 “La integración agricultura-industria en la producción de trigo y harina en el sur de Sonora” en *Revista de Geografía Agrícola* N° 11-12.
- Santacoloma-Varón, Luz Elena. 2015. “Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: una mirada al caso colombiano” en *Entramado*, vol. 11, núm. 2.
- Sañudo, Benjamin y Muriel, Jesús Eduardo 2013 “Y el trigo de Nariño... Una esperanza que se niega a desaparecer” en *El Cerealista* N° 106.
- Schiavoni, Gabriela 2005 “El experto y el pueblo: la organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)” en *Desarrollo económico* Vol. 45, N° 179.
- Taussig, Michael 1978 *Destrucción y resistencia campesina. El caso del litoral Pacífico* (Bogotá: Punta de lanza).
- Valderrama Chaparro, Mario 1967 *Proyecciones de la producción y consumo de trigo en Colombia: alternativas para un posible autoabastecimiento*. (Bogotá: Instituto Colombiano Agropecuario).
- Valderrama Chaparro, Mario 1976 *El trigo en Colombia* (México D.F.: Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo CIMMYT).
- Valderrama, Mario y Moscardi, Edgardo 1976 *Efecto de las políticas de importación de trigo sobre la producción y el consumo nacionales* (México: Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo CIMMYT).
- Vargas, Alejo 1990 “Las Transformaciones Regionales de las Economías Campesinas en Colombia” en *Cuadernos de Economía* N°14.



# CONTRAINSURGENCIA, CONTROL TERRITORIAL Y EMANCIPACIONES EN EL SIGLO XXI<sup>1</sup>

Ana Esther Ceceña<sup>2</sup>

*Como cada uno de nosotros era varios, en total ya éramos muchos.*

Gilles Deleuze y Félix Guatari, *Mil mesetas*

*Ella hablaba con la longitud y la manera de mirar, con el sosiego o la inquietud de sus manos y con la postura del cuerpo, con su presencia imperceptible o su ausencia faltante*

Goran Petrovic, *Atlas descrito por el cielo.*

## Resumen

Desde la última década del siglo XX, el Comando Conjunto de las fuerzas de seguridad estadounidenses, como figura representativa del sujeto hegemónico, hecho a andar una iniciativa que se ha ido refinando sobre la marcha llamada *dominación de espectro completo* (Joint Chiefs of Staff, 1996 y 2000). Su pretensión consiste, ni más ni menos, en controlar cielos, mares, tierra y subsuelo en todos los lugares del planeta, al abarcar en un panóptico total a todos los habitantes del planeta. El poderío tecnológico y la

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de una investigación más amplia bajo el título *Economía y guerra en el siglo XXI: corporaciones, Estados y mercenarios. Genealogías latinoamericanas* (IG300318).

<sup>2</sup> Coordinadora del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Investigadora Nacional adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

altísima concentración de riqueza, bajo una visión militarista profundizada en los últimos treinta años por lo menos, ha llevado a Estados Unidos a tomar el planeta entero como ámbito de construcción de “su seguridad nacional”. Sus planes estratégicos para el siglo XXI son trazados globalmente y apuntan a garantizar su seguridad y salvaguardar sus intereses vitales, lo que supone que el territorio sigue siendo un elemento esencial.

**Palabras clave:** Militarización, neoliberalismo, contrainsurgencia, territorio.

### **Contrainsurgencia del siglo XXI**

El plano sobresaliente del momento que se abre con el neoliberalismo es la universalización de la guerra bajo todas sus formas: económica, con la extensión de la economía de mercado y la financiarización del campo de definición de normas y políticas; cultural, con la ampliación conceptual —y la criminalización— de lo *no civilizado*, de lo *ingobernable*, de los viejos y nuevos *bárbaros*; disciplinaria, con la *flexibilización* del trabajo y el control del entretenimiento y, por supuesto, militar.

De hecho, un sistema de organización social como el capitalista, sustentado en la competencia y en la consecuente negación del otro, es un sistema en el que la guerra es un rasgo inmanente y la contrainsurgencia, aunque sea subliminal, es el signo disciplinador permanente.

Desde la última década del siglo XX, el Comando Conjunto de las fuerzas de seguridad estadounidenses, como figura representativa del sujeto hegemónico, echó a andar una iniciativa que se ha ido refinando sobre la marcha, llamada *dominación de espectro completo* (Joint Chiefs of Staff, 1996 y 2000). La pretensión consiste, ni más ni menos, en controlar cielos, mares, tierra y subsuelo en todos los lugares y así abarcar en un panóptico total a todos los habitantes del planeta. De esta ambiciosa pretensión, puede inferirse que el espectro es geográfico, espacial, social y cultural simultáneamente, y cuenta para ello con el trabajo combinado de la National

Aeronautics Space Administration (NASA) y del Departamento de Defensa con sus laboratorios tecnológicos.

La dominación del espectro completo se hace a través de una estrategia de guerra preventiva ha sido una característica de la dominación. Sin embargo, la concepción de prevención ha cambiado. No estamos hablando de una guerra contra un enemigo específico. Esta es contra todo signo, real o imaginario, de vida y pensamiento independiente o disidente.

La guerra preventiva moderna antecede la amenaza para disuadirla. Es una guerra que fabrica al enemigo en prevención de un futuro conflictivo y que arrebatara los derechos humanos y sociales a un colectivo universal de “sospechosos”. La sociedad misma se torna sospechosa de amenazar la *seguridad* y, en esa circunstancia, la idea es vaciarla de todo impulso subjetivo o criminalizarla por ejercerlo, y sustituirla por un aparato de poder que actúa y dicta políticas y normas en su nombre.

Agamben (2003) analiza el caso de los talibanes encarcelados en Guantánamo. El autor establece que la calidad de detenido coloca al individuo en una situación de indefinición e indefensión y pierde, por lo menos temporalmente, todos sus derechos. Un acusado tiene derechos limitados, pero los tiene; un detenido no tiene nada, es desprovisto de absolutamente todo, mientras se le asigna una identidad (culpable, procesado, reo, etc.).

El carácter sospechoso también se atribuye de manera abstracta a la sociedad en su conjunto. Con esto, se niega todo protagonismo a la sociedad, se cierran los espacios de la política y se instaura el estado de excepción como estado permanente. Como bien lo afirman Benjamín (1942) y Agamben (2003). Si la sociedad es sospechosa, se le debe impedir actuar. El sujeto de la historia no es más la sociedad, sino la camarilla de disciplinadores que pretende actuar en su representación.

La indeterminación a través de la sospecha apunta a imponer condiciones generales de funcionamiento de la sociedad, aspecto que está basado en dos elementos adicionales:

1. La capacidad y medios con los que dispone hoy el poder para alcanzar los niveles de dominio de espectro completo o, más precisamente, para redefinir el espectro con la amplitud y profundidad.
2. La concepción de esta guerra como asimétrica y legítima, entre una entidad sancionadora, aparentemente reglamentada y con capacidad para imponer normas generales, y entre el resto de la sociedad desprovista de derechos, definida como lo indefinible, como lo imprevisible, como lo ajeno (*alien*), como lo diferente.

## **Guerra y tecnología**

El desarrollo tecnológico alcanzado hasta hoy abarca una amplia variedad de campos, indispensables para acercarse a los propósitos de infalibilidad, invulnerabilidad y dominio simultáneo. Dentro del complejo científico–tecnológico se destaca el campo relacionado con el acopio y procesamiento de información que es alimentado y, a su vez, provee de información a otros campos. Información sobre materiales y recursos, condiciones atmosféricas, exploración espacial, poblaciones y culturas, sistemas de comportamiento, tenedores de tarjetas de crédito, características personales, movilidad y demás datos que potencialmente se requieren para apuntalar el proceso de reproducción de la dominación bajo lógicas de jerarquía y en respuesta a relaciones de poder previamente definidas.

Es en el acopio y manejo de información donde se juegan muchas de las claves de la guerra del siglo XXI y donde, paradójicamente, se han abierto flancos de vulnerabilidad desde dentro y desde fuera.

Ya desde inicios del siglo XXI, la idea del manejo centralizado de la información sobre lo que ocurre en el mundo, particularmente la necesaria para las acciones bélicas, quedó a cargo de un dispositivo tecnológico, especie de gran cerebro artificial, llamado el “Network Centric Warfare”. Este corresponde a una ‘Red Centralizada de Guerra (Network Centric Warfare)’, la que traduce la información en poder de combate (DARPA, 2003).

A este dispositivo están conectados los cuerpos de seguridad de Estados Unidos en cualquier parte del mundo. En este no sólo se concentra la información sino que es capaz de manejarla en *tiempo real*<sup>3</sup> (cometiendo muchas veces errores que pueden incluso llegar a ser letales). Cabe decir que éste no es el primer intento por conocer todo para controlar todo. En momentos anteriores, se ha ensayado más modestamente la habilitación de centros de comando. En estos se han tomado decisiones con base en la disponibilidad de la información que permite valorar los momentos críticos. Así ocurrió con la base Howard en Panamá, desde donde se orientaron las acciones de las dictaduras militares durante el sórdido periodo de las dictaduras y la Operación Cóndor.

Actualmente, como el tipo de enemigo ha cambiado y la tecnología ha evolucionado, la información que se concentra no es exclusivamente militar. Es de espectro completo. Los vínculos familiares, las amistades, los movimientos son registrados como informaciones de mayor relevancia y trascendencia para no permitir que las asimetrías se conviertan en un riesgo.

Las asimetrías favorables se estimulan también y crean una materialidad sofisticada, generadora de superioridades técnicas. Ocurre con el conocimiento y producción de materiales resistentes, ligeros, flexibles y lo

---

<sup>3</sup> Este punto es desarrollado con mayor amplitud en Ceceña (2004).



suficientemente procesados como para que nadie más pueda disponer de ellos en un plazo que otorgue una adecuada ventaja, así como de materiales o compuestos letales controlables; con el manejo de las transmisiones en el espacio y conocimientos sobre la vida en los límites (ver las investigaciones sobre seres extremófilos); con la experimentación con sistemas complejos de grupos vivientes para prever o inducir su comportamiento; con la invisibilización de los mecanismos de vigilancia, investigación y control mediante su miniaturización (nanorobótica), entre otros; con la producción de naves o tanques de guerra no tripulados, particularmente los *drones*; con el trabajo con sistemas de información instantáneos y con varios otros inventos, dispositivos y procesos.

Particular atención merecen las dimensiones que para DARPA, la agencia de desarrollo tecnológico del Pentágono, se consideran prioritarias en la actualidad (2017).

1.Desciframiento y emulación del funcionamiento cerebral. Desde el proyecto *Brain machine*<sup>4</sup>, centrado en crear “sinergias entre biología, tecnología de la información y micro/nanotecnología” (DARPA, 2003), hasta el actual *Targeted neuroplasticity training* (TNT), que busca “[...] safe and responsible ways to enhance learning and accelerate training for skills relevant to national security missions,” según Doug Weber, Director del *TNT Program* (DARPA, 2017).

2.Creación conceptual y experimentación de sistemas de funcionamiento para permitan el uso masivo de drones, tácticas que se

---

<sup>4</sup> La concepción de la *brain machine* y los logros tecnológicos relacionados con la objetivación de capacidades humanas puede encontrarse en Moravec (2000).

han llamado de enjambre: “[...] to develop innovative offensive and defensive tactics for swarms of small UAVs.” (DARPA, 2017).

3. Creación de nuevos paradigmas de uso y control del acceso al espectro electromagnético que genera nubes en las que ninguno de los medios o artefactos participantes puede, por sí mismo, tener el control o incluso conocer las claves globales de funcionamiento más que el creador de la nube. (DARPA, 2017). El proyecto, llamado Coliseo, busca, entre otras, ascender el sistema de control de las comunicaciones y eliminar el protocolo (TCP/IP) que, aunque eficaz, ya resulta rudimentario y penetrable (*hackeable*).

Es en el acopio y manejo de información donde se juegan muchas de las claves de la guerra del siglo XXI y donde, paradójicamente, se han abierto flancos de vulnerabilidad desde dentro y desde fuera. En este sentido lo que concierne a labores de contrainsurgencia adquiere entonces un estatuto prioritario. Es por eso que, dentro del campo de la información, se focaliza en proyectos centrales relacionados con códigos culturales y de lenguaje como el *Broad Operational Language Translation* (BOLT) y el *Robust Automatic Transcription of Speech* (RATS) (DARPA, 2016).

Con estos programas, se busca desarrollar la capacidad para entender no sólo la lengua de las poblaciones blanco (*target*), sino los dialectos en uso y las entonaciones. Pero para incrustarse en la población, no sólo hay que entenderlas sino aplicarlas también, así como los códigos corporales. Mimetizarse con el presunto “enemigo” permite realizar un buen trabajo de acopio de información y diagnóstico y, simultáneamente, permite influir en desmontar cualquier tipo de disidencia bajo métodos variados, entre los que se cuentan el secuestro, la desaparición y el asesinato.

Es tal la fuerza de la visión tecnologista-militarista del mundo y su capacidad de penetrar las conciencias a través de un potente sistema de

medios de comunicación correlacionados, que la tortura se ha podido incorporar como herramienta de la libertad y el progreso.

Según el diario *The Washington Post*, un memorando enviado en agosto de 2002 por el Departamento de Justicia de la Casa Blanca afirmaba que podía justificarse el recurso a la tortura en la lucha contra el terrorismo, con argumentos de legítima defensa [...] algunos actos ‘cruels, inhumanos o degradantes’ pueden no ser considerados legalmente como tortura [...] ‘el dolor físico considerado como tortura debe ser equivalente a la intensidad del dolor que acompaña las lesiones físicas, como el daño a los órganos o a las funciones corporales, o incluso la muerte’. (La Jornada, 2004).

El *New York Times* reportó que el gobierno de George W. Bush emitió una serie de órdenes secretas en las que autorizó a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) a golpear detenidos, privarlos de alimentos, agua, medicinas y, si fuese necesario para obtener información, sumergir sus cabezas en agua. (Cason y Brooks, 2004[a]).

Un agente del FBI reporta abusos como ‘estrangulamiento, golpes, colocar cigarros prendidos en los orificios de las orejas de los detenidos e interrogatorios no autorizados’ (Cason y Brooks, 2004).

Las denuncias, hasta con fotografías, del trato que se ha dado a los prisioneros en Irak y Guantánamo y el escándalo inicial que se produjo con las declaraciones de Rumsfeld sobre la tortura tolerada en los interrogatorios, después de algunas imágenes que rompen la secuencia y cambian el foco de atención, parecen haber quedado en el olvido. El nuevo

sentido común asume, aparentemente, que la tortura está justificada para los sospechosos de terrorismo. Legal e imaginariamente se ha implantado un nuevo sentido que conduce a la des-sujetización, sea instalando una nueva visión del mundo como campo de batalla, sea promoviendo la aceptación colectiva para la destrucción del sujeto disidente. Están de por medio, entonces, el disciplinamiento social y el acceso a las riquezas de los territorios.

### **Militarismo y acumulación**

La tecnología es el centro de esta maquinaria de dominación y de guerra. La tecnología es la manera capitalista de apropiarse del conocimiento y vitalidad no sólo de la especie humana sino de todos los seres (vegetales, animales u otros) que coexisten en su área de alcance<sup>5</sup>. Es una estrategia para separar al trabajador del objeto de trabajo. Es un medio de des-sujetización. Es, a la vez, resultado y herramienta de la competencia; medio de condicionamiento y/o apropiación de la ciencia y la subjetividad; base del control y enajenación de las comunicaciones e instrumento de dominio y superioridad cuidadosamente cultivado por los poderes militares<sup>6</sup>.

Así lo ha entendido el Estado estadounidense que concentra, bajo el mando del Departamento de Defensa, la mayor red de instituciones, empresas (a través de contratos y de la utilización compartida de laboratorios de investigación y desarrollo) y científicos (desde contratos o financiamiento de investigaciones) dedicados a la producción de ciencia en las fronteras del conocimiento y de tecnología de usos estratégicos. El

---

<sup>5</sup> Evidentemente, las investigaciones en otros planetas forman parte de los insumos de la industria tecnológica moderna, así como las de comportamientos biológicos, en general.

<sup>6</sup> Más elementos sobre este mismo tema pueden encontrarse en mis trabajos anteriores. Ver particularmente Ceceña (1998 y 2004).

propósito es generar posibilidades tecnológicas diversas y suficientes para sustentar la fortaleza estadounidense en escenarios cambiantes y, en cierto sentido, impredecibles<sup>7</sup>.

La Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de la Defensa (DARPA) es el laboratorio más creativo y prolífico del mundo. Su misión es la de mantener la superioridad tecnológica del sistema militar de Estados Unidos (DARPA, 2003). Pero, en realidad, por la forma en que trabaja y por la estrecha relación entre las empresas y los cuerpos de seguridad produce una tecnología de uso dual. Al tiempo que garantiza el dominio militar completo abre las puertas a las inversiones extranjeras en los territorios ocupados.

Competencia económica y supremacía militar se conjugan en el control de los territorios. La vinculación del sector militar con empresas y universidades es fundamental. La ciencia básica, en la que el financiamiento a uni-

---

<sup>7</sup> “DARPA inició desarrollando tecnologías para aviones furtivos a principios de los años setenta bajo el programa Have Blue, y tuvo sus primeras demostraciones de prototipos en 1977 con los F-117 de la Fuerza Aérea, tan exitosamente puestos a prueba en la Operation Tormenta del Desierto. Después del triunfo del programa Luchadores Furtivos (Stealth Fighter) del Have Blue, DARPA incursionó en la tecnología de demostración Tacit Blue, que contribuyó directamente al desarrollo del bombardero B-2 desplegado por la Fuerza Aérea. La tecnología furtiva o invisible de DARPA fue también lanzada al mar: el Sea Shadow, construido a mediados de los años ochenta, utilizó una apariencia similar a la del F-117 para lograr evadir los radares, mientras que la construcción de cascos gemelos contribuye a incrementar las habilidades en el mar. El Global Hawk y los predadores aéreos no tripulados han tenido un papel prominente en la Operación Libertad Duradera en Afganistán”. Pero “...el más famoso de todos los programas de desarrollo tecnológico de DARPA es Internet, que inició en los años 1960-1970 con el desarrollo de ARPANet y su arquitectura de protocolo de red TCP/IP. El paquete de interruptores desarrollado por la DARPA es el elemento fundamental tanto de las redes públicas como de las privadas, y enlaza al Departamento de Defensa, al gobierno federal, a la industria estadounidense y al mundo entero” (DARPA, 2003).

versidades y la creación de laboratorios es central, se convierte en productos tecnológicos a partir de contratos con el sector empresarial que, además de trabajar en las aplicaciones que requiere la práctica militar, tiene regularmente aprobación para generar aplicaciones propias. Gran parte de la investigación que se hace en Estados Unidos, ya sea en universidades, empresas o en el propio Estado, es financiada por el Departamento de Defensa (DoD). Áreas como ingeniería, oceanografía, informática, biología, matemáticas, computación u otras, financian parte de sus innovaciones con estos fondos.

En términos proporcionales, el presupuesto destinado a investigación y desarrollo ha ido cediendo terreno frente a la adquisición de bienes ya fabricados y, sobre todo, a la contratación de servicios que complementan o suplantán las tareas de guerra. Esto implica que buena parte de las tareas de innovación pasaron al sector privado, pero sin perder la subvención que reciben desde las compras por encargo. En 2015, el rubro de investigación y desarrollo significaba el 9 % del presupuesto para contratos del DoD, mientras los servicios representaban el 44 % y la compra de bienes, el 47 % restante. Aún con ese bajo porcentaje, el monto asignado en 2017 fue de 71,800 millones de dólares (CRS, 2016).

El presupuesto del DoD para 2015 fue de 560 mil millones de dólares, de los cuales 272,286 md se usaron para el pago de contratistas. En 2002, inmediatamente después de la caída de las torres gemelas, el presupuesto para los contratistas del DoD fue de 170,783 md. En 2017, el 62 % de los recursos para contratistas del gobierno de Estados Unidos se pagaron a los contratistas del DoD. La proporción actual se mantiene regularmente alrededor de ese porcentaje. Aún cuando las tensiones o exigencias de la guerra parecen mermar y se presenta una alta alternancia de partidos en la Casa Blanca, el énfasis militarista no cede. Los vaivenes se expresan en los cambios de importancia de las actividades bélicas explícitas: las de ocupación de terreno o las de inteligencia que se van acoplando a los desafíos identificados.

Ahora bien, hay un grupo de empresas que casi podrían designarse como paraestatales por su permanente imbricación con las actividades de defensa: cinco de ellas se llevan alrededor del 30 % (28 % en 2015) del presupuesto total para contratistas: Lockheed Martin Corp.; Compañía Boeing que comprende la antigua McDonnell Douglas; Raytheon Co.; General Dynamics Corp.; y Northrop Grumman Corp (CRS Report, 2016). Otras como United Technologies Corp., Halliburton Co., Dyncorp (hoy Veritas) y Bechtel Group Inc., aparecen a lo largo de los últimos años reiteradamente entre las 30 primeras empresas favorecidas por los contratos del Departamento de Defensa.

Estas empresas se dedican, en una alta proporción, a la fabricación de armamento y a trabajar en las fronteras de la innovación tecnológica en el sector. Su participación como contratistas del DoD se distribuye entre provisión regular y actividades dedicadas a la investigación y al desarrollo y generan, al mismo tiempo, nuevos conocimientos y nuevas aplicaciones. De esta manera, son estas empresas, junto con el DoD, las que fijan los estándares tecnológicos en la industria de armamentos y en sectores relacionados con comunicaciones, información o manejo del espacio, por ejemplo.

### **Territorialización de la dominación**

El poderío tecnológico y la altísima concentración de riqueza, bajo una visión militarista profundizada en los últimos treinta años por lo menos<sup>8</sup>, ha llevado a Estados Unidos a tomar el planeta entero como ámbito de construcción de “su seguridad nacional”. En este escenario el territorio, se configura como elemento esencial, tal y como lo observa Brzezinski:

---

<sup>8</sup> Sobre este punto remito a mis trabajos anteriores y así evitar repeticiones. Ver especialmente Ceceña (2002, 2004 y 2004[a], 2011, 2014).

[...]la competencia basada en la territorialidad sigue dominando los asuntos mundiales, por más que actualmente sus formas tiendan a ser más civilizadas. En esa competencia, la situación geográfica sigue siendo el punto de partida para la definición de las prioridades externas de los Estados-naciones y el tamaño del territorio nacional sigue siendo también uno de los principales indicadores de estatus y poder (1998: 46).

Estados Unidos ha hecho un nuevo balance geográfico estratégico y ha rediseñado sus políticas y su red de posiciones militares de manera que le permitan cubrir el conjunto y facilitar la coordinación del trabajo de control concentrado en el *network centric warfare*. Esto se inicia con la ocupación de las regiones que son consideradas prioritarias tanto por su posición geográfica, como por su disponibilidad de recursos (o por ser ruta de acceso a los mismos), así como por requerir de una atención especial debido a la conflictividad activa que presentan, factor que ha sido llamado en sus discursos como *ingobernabilidad*.

Las bases militares estadounidenses fuera de su territorio, reconocidas oficialmente en 2015, son 587 en 40 diferentes países. Las posiciones son más. Algunas bases son secretas y muchos asentamientos son provisionales o desmontables o son usadas para las tareas de entrenamiento o supuesto apoyo social a las poblaciones locales. Este último es el caso de las operaciones de Nuevos Horizontes, emprendidas por el Comando Sur y las de entrenamiento que se realizan generalmente en colaboración con cuerpos de seguridad locales pero dirigidos por los estadounidenses. Si sumamos las 114 de los considerados territorios estadounidenses en el exterior, como Puerto Rico, Hawai o Samoa, que son territorios ocupados en realidad, la cuenta asciende a 701 bases. En 2008, eran 865 emplazamientos (DoD, varios años).



Desde 1998, el gobierno norteamericano inició un proceso de revisión de sus posiciones militares colocadas en el exterior para optimizar su rendimiento. Efectivamente, algunas ya eran obsoletas y gravosas y eso llevó a su desmantelamiento. Sin embargo, de manera simultánea se abrieron posiciones mucho más versátiles y eficientes y menos costosas. Estas nuevas posiciones no siempre quedaron registradas oficialmente en la lista que se presenta ante el Congreso. Muy probablemente porque sus características las hacían potencialmente transitorias y porque, en ocasiones, correspondían a la logística necesaria en alguna etapa precisa de las operaciones en el exterior y, en otro momento, pudieron resultar superfluas, insuficientes o mal localizadas.

Se puede identificar tres zonas de especial interés militar:

1. América, que es el territorio insular desde donde se despliega el poderío de EE.UU. Está ocupado por bases de punta a punta, presentándose una marcada concentración en la zona central, desde la que protege el área caribeño-amazónica, partiendo desde el Golfo de México. Varias de las bases instaladas allí datan de fines de 1999 o años posteriores.

En realidad, América ha sido un territorio *en ocupación* por parte de Estados Unidos desde que se terminó la conquista del Oeste y no se saciaba la avidez del capitalismo renovado que crecía en sus tierras. Emblemáticamente, la doctrina Monroe expresaba el futuro que desde ahí se trazaba para el continente, pero sus mecanismos han sido múltiples, como la Alianza para el Progreso, los planes de desarrollo, los *créditos atados* de la sustitución de importaciones y la deuda externa, los tratados de libre comercio, los ajustes estructurales y el Tratado Interamericano de Alianza Recíproca (TIAR), entre otros.

Más de un siglo de historia que llega al tercer milenio con una necesidad creciente de asegurarse el uso irrestricto de los territorios y recursos americanos, en una campaña suicida por la supremacía absoluta que desata

rechazos activos en el mundo, y conduce a los militaristas en el poder a pretender someter por la fuerza directa lo que ya no admite mediaciones. Las resistencias populares están marcando los límites de posibilidad de una dominación cada vez más grosera e ilegítima. Entre las resistencias se tuvieron la exigencia de la devolución del Canal de Panamá<sup>9</sup>, la lucha por la cancelación del Plan Colombia, impedir la implantación del Plan Puebla Panamá y del ALCA, establecer convenios de apropiación de recursos básicos como en Bolivia, y adoptar políticas nacionalistas o contrahegemónicas como Venezuela.

Las respuestas de un poder apresurado en aprovechar su *oportunidad histórica* de convertirse en supremo, caminan en una planeación estratégica de largo alcance por la toma física de posiciones desde la instalación de sus bases militares.

Con la entrega del Canal de Panamá se instalaron nuevas bases en El Salvador, Ecuador y Aruba-Curaçao, y se aceleró la toma de terreno en el área colombiana. El acuerdo se estableció en 1999 para sentar bases de operación a distancia (FOL: *forward operating locations*) a cargo del Comando Sur del Ejército estadounidense. La base de Manta en Ecuador, que era una punta de lanza para la penetración de toda el área andino-amazónica y un refuerzo destacado para las operaciones del Plan Colombia, fue cancelada en 2009 en franco desafío a las políticas de Washington. No obstante, en Colombia las bases se mantienen, colocándose estratégicamente para cubrir el área colombiana desde el Oriente y, al mismo tiempo, la frontera con Venezuela. Éstas se complementan con

---

<sup>9</sup> El Canal de Panamá pasó a ser una empresa pública del Estado panameño el 31 de diciembre de 1999, después de un proceso de transición iniciado en 1979, según lo pactado entre Panamá y Estados Unidos en los tratados Torrijos-Carter de 1977. En el curso del mismo proceso fue desmantelado el enclave militar norteamericano en Panamá.

la base FOL en Aruba-Curaçao para controlar el paso del Darién que conecta Colombia con Panamá, la entrada a la selva amazónica y la salida de petróleo venezolano hacia el Oeste.



La región grancaribeña-amazónica es absolutamente estratégica. No solamente porque alberga el Canal de Panamá que sigue siendo el más importante paso interoceánico, sino porque el Ecuador es la zona de colocación de satélites, porque Venezuela y, en general, la Gran Colombia es una

región petrolera invaluable para el vecino cercano, con muy importantes reservas de minerales incluso preciosos, y también porque es la región desde donde surgieron proyectos contrahegemónicos dentro del mismo territorio–isla de asiento de la potencia hegemónica mundial. Un desafío mayor en su propia casa.

Al atender las políticas generales de ocupación, se multiplican los ejercicios militares que rodean el continente; se ocupan directamente territorios estratégicos como el de Haití; se buscan nuevos convenios para emplazamiento de bases; y se afianzan compromisos con iniciativas y acuerdos de seguridad que contribuyen a legalizar por el continente el libre tránsito de los cuerpos de seguridad estadounidenses (o colombianos).

Viejas bases revitalizadas se convirtieron en verdaderos centros de comunicación e inteligencia con sofisticadas instalaciones de uso exclusivo del personal estadounidense.

2. La zona de Asia Central, que era hasta hace poco uno de los territorios críticos y estratégicamente más importantes (Ceceña, 2002[a]), donde Estados Unidos tenía una posición de desventaja, está hoy ocupada por el Comando Central (USCENTCOM). Sus bases más cercanas eran, hasta 2001, insuficientes y no tenían el alcance necesario para intervenir en esa región que, después de la implosión de la Unión Soviética, quedó abierta al establecimiento de nuevas relaciones y compromisos susceptibles de afectar el juego de fuerzas internacional.

En su muy conocida obra *El gran tablero mundial*, Zbigniew Brzezinski (1998) hace un cuidadoso balance de la situación de esta región, resalta la dificultad —que puede ser convertida en ventaja estratégica— de disciplinarla dentro de las normas establecidas por el propio Estados Unidos y por los organismos internacionales como criterios universales de *governabilidad*. Esa zona arrastra una historia de conquistas, imposiciones y disputas

territoriales y culturales muy antigua, que fue profundizada con los repartos del mundo correspondientes al siglo XX y con los desconocimientos culturales que acompañaron los intentos de sometimiento de los pueblos allí asentados y de allí originarios.

Al considerar los yacimientos petroleros y gasíferos de la región de Medio Oriente, la Federación Rusa y el Mar Caspio que contienen alrededor del 60 % del total mundial; la participación de Rusia en el control sobre los óleo y gasoductos más importantes; la cercanía de China, por un lado, y Europa por el otro; así como las rutas de la seda (vieja y nueva) y de cierto modo la del opio; lograr posicionarse en Asia Central, se volvió indispensable en la lucha por el dominio mundial, tanto para mejorar las condiciones propias, como para impedir que avancen los competidores.

La primera incursión de Estados Unidos en esta nueva oleada apropiadora fue la Guerra del Golfo, que permitió instalar posiciones en Kuwait para combinarlas con las de Arabia Saudita, Turquía y Egipto, al tiempo que reforzaba éstas; no obstante, la zona de Asia Central seguía siendo un *vacío* peligroso hasta que encontró su momento con la transformación mediática en enemigo de Bin Laden y la perpetración de las ocupaciones de Afganistán y de Irak.

Es notorio que la ocupación de Irak no ha podido consumarse como esperaban muchos de sus espectadores y la inestabilidad o conflictividad de la zona sigue siendo muy complicada de resolver, sin embargo, los cuarteles militares se han establecido. La legitimidad de estas bases es evidentemente muy frágil, pero su colocación, una vez que ocurre, es irreversible, salvo casos de condiciones extremas<sup>10</sup>. Aun cuando la ocupación se mantiene en

---

<sup>10</sup> Baste recordar el caso de Guantánamo, en Cuba, que nuevamente es motivo de escándalo por la impunidad con que se tortura ahí a los prisioneros afganos, lo que permitió también poner a Cuba en alerta sobre las actividades que se realizan dentro de la base y las intenciones amenazantes hacia el interior de la Isla.

condiciones muy precarias, la presencia estadounidense está garantizada; también su acceso a muchos de los recursos valiosos que alberga y, de manera muy destacada, la presencia y vigilancia sobre las rutas de paso que marcan no sólo la dinámica regional y su participación en el mercado mundial, sino también su ubicación como uno de los eslabones de mayor peso estratégico en la actualidad.

3. El tercer territorio corresponde a África, donde las bases militares como tales son relativamente escasas, pero la colocación de bases para drones o de pistas de aterrizaje “temporales”, la presencia de fuerzas llamadas de paz, de ayuda humanitaria y la intervención directa en los múltiples conflictos internos ha permitido a Estados Unidos ir consolidando su posición y, o bien restar, o bien dirigir la intervención de los países europeos, antiguos colonizadores de la región ahora sus aliados en la OTAN.

El control de África es relevante, de entrada, por tratarse del territorio de abastecimiento europeo: bastión sobre el que se asentaba su capacidad competitiva tanto por el aprovechamiento de sus recursos como de su fuerza de trabajo barata. La posición directa de Estados Unidos, ya sea institucional o mediada a través de sus empresas, ha crecido notablemente en el territorio africano en los últimos cuarenta años y apunta a seguir afirmandose.

África es un enorme territorio con abundantes reservas de recursos esenciales para la reproducción global en las condiciones en que ésta se realiza actualmente y apunta hacia el futuro. En el campo de los minerales metálicos, hay varios que además de su esencialidad, entran en la categoría de lo estratégico, desde la perspectiva estadounidense, por encontrarse fuera de su ámbito directo o de sus áreas de influencia seguras. La dependencia que tiene Estados Unidos de varios de estos metales es un asunto de seguridad nacional, en la medida en que buena parte de ellos están involucrados con aplicaciones militares, con tecnología de punta y con el área de comunicaciones y transportes.

De los metales que se encuentran en África y cuyos principales proveedores a Estados Unidos son los países africanos, se tiene que en el caso del manganeso, bauxita y vanadio, la dependencia es del 100%, en el platino, del 91%, y en cobalto<sup>11</sup> y cromo del 72 y 76% respectivamente (USGS, 2005). A esto se le agregan las reservas de diamantes, coltán, silicón, zirconio y algunos otros minerales de los que este continente tiene las mayores reservas mundiales.

En el campo de los minerales no metálicos se debe destacar la existencia de importantes yacimientos petroleros en Libia, Nigeria, São Tomé y el Golfo de Guinea, Sudán, Angola y otros aún no anunciados. Pero la importancia de los recursos estratégicos de África no se circunscribe en los minerales, en los que evidentemente tiene un lugar preponderante, sino que cuenta, a su vez, con abundantes selvas y reservas de agua dulce.

El correspondiente interés de EE.UU. por afianzar sus relaciones con los países africanos y sus posiciones dentro del continente se ha facilitado por la gran cantidad de conflictos internos —en los que por supuesto se han involucrado— y la inestabilidad de gobiernos que, en la mayoría de los casos, no lograron construir un camino propio de organización<sup>12</sup>. Las

---

<sup>11</sup> El cobalto fue señalado como uno de los cuatro metales de mayor importancia estratégica para Estados Unidos, de acuerdo con estudios realizados por la Office of Technology Assessment (OTA, 1985) en los años ochenta. Las últimas evaluaciones siguen indicando su esencialidad para la reproducción de su posición hegemónica, en tanto el 49% de las reservas de cobalto del mundo se encuentra en Congo y otro 4% en Zambia. La posibilidad de controlar estas reservas es crucial, al tener en cuenta que los otros dos países con reservas importantes son Cuba (14%) —con la que Estados Unidos mantiene una relación muy conflictiva— y Australia (20%). Sudáfrica también tiene una gran importancia en muchos otros de los metales y gemas estratégicos.

<sup>12</sup> Sobre la forma en que África es incorporada al capitalismo es muy interesante el trabajo de Forbath (2002) que, a través de la historia de la colonización del río Congo, relata las dificultades y los mecanismos perversos con los que son doblegadas las poblaciones locales que mantuvieron una lucha contra los invasores durante un largo tiempo.

independencias africanas no consiguieron consumarse con plenitud y las sublevaciones populares fueron y siguen siendo brutalmente reprimidas.

Mentalidades colonizadas, asfixias económicas y saqueos interminables hacen de esta región presa fácil de las ambiciones expansionistas de Occidente y particularmente de Estados Unidos, que aprovecha los momentos de conflicto interno para tomar posiciones. Una intervención prototípica en este sentido ocurrió en Liberia en 2005, donde la insurrección popular fue sofocada por tropas de ocupación (llamadas también como fuerzas de paz) que provenían de otros países africanos como Nigeria, pero comandadas por estadounidenses. La presencia estadounidense, como ya se está haciendo costumbre, se mantiene en el lugar a pesar de que su causa aparente desaparezca. Toman el control de los cuerpos de seguridad y, por supuesto, de las actividades rentables que en África están fuertemente vinculadas al sector extractivo.

Tal es el nivel de intervención o la capacidad de decisión de los militares estadounidenses en Liberia que en ese momento emprendieron una reestructuración de las fuerzas de seguridad locales, desde un contrato para entrenamiento de tropas con la empresa DynCorp (hoy Veritas) —la misma que se ocupa de esta tarea en Afganistán y Colombia— en el que se pretendía crear “un ejército entrenado de acuerdo con los estándares del estado del arte internacional”, con cuatro mil efectivos cuidadosamente seleccionados para su primera etapa, además de los involucrados en la reestructuración de la policía, que también se sometió a un proceso similar (Michels<sup>13</sup>, 2005).

Casos similares o equiparables se dan en muchos de los otros países africanos del área central, la de los grandes lagos y ríos, la del agua dulce con capacidad generadora de energía hidroeléctrica. Uno de ellos fue el de la partición de Sudán, animada por el interés de la extracción petrolera.

---

<sup>13</sup> Andy Michels es el oficial del Departamento de Estado de EE.UU. a cargo del *Security Reform Team* en Liberia.



La ocupación norteamericana del mundo no se hace sólo mediante la militarización. El establecimiento de normatividades universales, supranacionales y supraculturales es vital para el dominio total y es clave para la expansión militar. A través de la acción de organismos como el FMI, la OMC, el BM y la ONU se indujo el cambio en las legislaciones particulares de varios países. La finalidad: destrabar las protecciones en el uso de los recursos. Entre otras, las legislaciones correspondientes a propiedad intelectual con las que se conculcan conocimientos comunitarios y prácticas de vida tradicionales y las legislaciones relativas a los medios masivos de comunicación por los cuales se transmiten imaginarios y se crean sentidos comunes.

### **La guerra asimétrica**

Los pueblos en la fase neoliberal han sido efectivamente arrojados hasta las últimas fronteras. Geográficamente, se les niega la territorialidad y política o culturalmente, se les borra del imaginario social. La ambición de poder absoluto que busca perseguir sin descanso al dominado, humillarlo y aplastarlo de manera implacable e inhumana. Arrebatarle toda dignidad es pilar de la ideología y sentido común del pensamiento militarista de los dominadores. Este se expresa elocuentemente en el comportamiento de las tropas estadounidenses en cualquier parte del mundo —comportamiento criticado incluso por algunos asesores del Pentágono porque contribuye a incrementar la inseguridad del ejército frente a las poblaciones ocupadas<sup>14</sup>.

A través de los adelantos tecnológicos —en el campo de las comunicaciones, de la industria de guerra, del origen de la vida u otros— como mecanismos contrainsurgentes, han buscado controlar ya no sólo las accio-

---

<sup>14</sup> “Un punto clave para lograr el éxito es la integración de las tropas con la población local en la mayor medida posible. Desafortunadamente, la doctrina norteamericana de protección de la fuerza socava este tipo de integración” (Lind, 2005: 15).

nes sino las mentes de los *individuos*. La manera mejor y menos costosa de prevenirse contra la disidencia consiste en individualizar y aislar a los seres humanos, robarles el sentido y generalizar la sensación de impotencia.

De esta forma, la dimensión más importante en la estrategia de guerra hoy es sin duda la *prevención-disuasión*, que lleva a dirigir la mayor parte de los esfuerzos hacia el trabajo de *inteligencia*, bajo una concepción de amplia visión. *Inteligencia* como acumulación y procesamiento de información, como vigilancia directa o indirecta, pero, sobre todo, inteligencia como generadora de sentidos comunes enajenados. Como productora y generalizadora de la visión del mundo que nos sume en la impotencia que hace del otro un enemigo, de la comunidad un lugar inseguro y de las relaciones sociales, relaciones de disputa.

Esta visión es ampliamente difundida en las campañas para hacer de la seguridad el principal problema de la sociedad y para convertir a cada individuo en un delator. Siempre estará la instancia superior disciplinadora y emisora del discurso de verdad, ante la cual los individuos en su pequeñez acuden para saber cómo es su vida y para pedir protección<sup>15</sup>.

La creación de la no-comunidad (Ceceña, 2004[a]), la negación de los sentidos históricos colectivos, se combina con la instauración de una nueva cultura social que internaliza la disuasión e inhibe paulatinamente cualquier posibilidad de emancipación. Los productos son los individuos aislados y envilecidos por la competencia y la delación pero, a su vez, son el blanco de esta guerra.

---

<sup>15</sup> Una visión psicoanalítica de este punto es desarrollada por Slavoj Žižek (2003). La confusión o vaciamiento producido, en gran medida por los medios de comunicación de masas, causa una especie de esquizofrenia entre lo que la persona vive y lo que le dicen que vive, al punto de necesitar una confirmación sobre la realidad que es proporcionada por el Estado a través de las instancias mediáticas.

Esa es la guerra de la OMC, el FMI, el BM e incluso la ONU. Es una guerra que no aparece como tal pero que condena a los pueblos a la desaparición por desposesión paulatina pero implacable. Esta otra es contra el caos creativo y libertario, contra la *ingobernabilidad*, contra la indisciplina de esos pueblos desposeídos y avasallados en su materialidad y en su historia. Es una guerra por destruir sujetos, por despersonalizar. Lo otro, lo externo al sujeto dominante, puede ser controlado o destruido a través de su objetivación: o bien es incorporado como objeto funcional al que se le asignan tareas o roles, suplantado en su subjetividad, o bien es considerado como objeto de destrucción por ser superfluo o por ser rebelde, raro, anormal, inadaptado.

La asimetría, en realidad, es una característica inmanente de un mundo en el que las condiciones naturales y sociales variadas se introducen al mercado como elementos de competencia y, en el terreno militar o geopolítico, ha sido considerada, profundizada y aprovechada desde siempre. En los últimos tiempos, sin embargo, esta asimetría fue incorporada al pensamiento estratégico norteamericano como herramienta conceptual que orienta diagnósticos, políticas y acciones<sup>16</sup>.

La cobertura mediática otorgada a la guerra del Golfo Pérsico y a las posteriores, correspondió a la necesidad de mostrar al mundo las condiciones que supone enfrentarse a un poder que, al usar los conocimientos generados por la ciencia, fue capaz de construirse en una situación de invulnerabilidad (siempre relativa) y de que, entonces, más vale no desafiarlo. Evidentemente, la brecha tecnológica y armamentista creada por el sujeto hegemónico tiene un sustento material indiscutible, en el que las prioridades se definen, actualmente, a partir del reconocimiento de las asimetrías.

---

<sup>16</sup> Según Steven Metz, fue sólo en la década del noventa cuando el Departamento de Defensa de Estados Unidos empezó a plantear oficialmente el problema de la asimetría como un asunto estratégico (Metz, 2002).

Es decir, no hay un reconocimiento de diferencias sino de desigualdades que permitan tomar ciertas ventajas.

Sin desmerecer la importancia de las acciones bélicas y económico-financieras —que es sin duda fundamental, no sólo para construir una situación de ventaja sino para crear imágenes de imposibilidad— el lugar decisivo para prevenir y/o disuadir cualquier intento por modificar las reglas del juego o por construir diques al dominio capitalista y apagar la rebeldía, la disidencia o la insurgencia es lo cultural donde radica la memoria histórica, las cosmovisiones, *las epistemes* y las utopías.

### **Contrahegemonía y territorialización**

En la creación de sentidos es donde se arraiga el más profundo desafío. En las comunidades humanas hay una construcción de sentidos comunes. Los sentidos comunes son contruidos como explicaciones colectivas, los que se van diseñando en el rumiar de las experiencias y observaciones cotidianas, en el pensar y en el hacer de la vida. Las comunidades de sentido, ya sea producidas o contruidas, son los lugares de definición de las posibilidades de dominación–emancipación. Es ahí donde se delimitan los horizontes.

La aparición de nuevas hegemonías, o la deconstrucción de la hegemonía de un mundo organizado hegemoníicamente como única opción, pasa por la emanación de sentidos comunes no alienados, epistemológicamente distintos al sentido dominante, provenientes de otros universos creativos. Sentidos comunes creados colectivamente —y permanentemente vueltos a crear— y madurados en el proceso de reconocimiento y reconstrucción de socialidades en la resistencia y la lucha. La negación de sentidos comunes producidos a través del sistema de poderes sólo se constituye como ethos emancipatorio en el proceso de generación de nuevos sentidos y realidades que es, simultáneamente, el proceso de creación de nuevas politicidades.

Una nueva politicidad y nuevos sentidos de vida, nuevas socialidades que, a pesar de ser inventadas surgen de la historia y del quehacer cotidiano, de las vivencias y visiones, de las historias heredadas, de las experimentadas y de las soñadas. Están hechas de tradiciones, de superación crítica de las historias vividas y de deseos.

Los trabajos de E. P. Thompson muestran con gran elocuencia el conflicto entre los sentidos comunes del pueblo y las medidas o políticas adoptadas por la burguesía en ascenso en Inglaterra, que aparentemente van siendo asumidas por la sociedad hasta que llega un momento de saturación o de exceso en el que la multitud rompe la dinámica, al hacer valer sus convicciones morales (su economía moral), sus tradiciones y sus rechazos. Es un sentido colectivo con raíces múltiples, construido a lo largo del tiempo, que lleva a la multitud a movilizarse sin necesidad de planear sus acciones más allá de lo inmediato porque responden a un sentir compartido, con consensos implícitos (como el crecimiento de un rizoma, a decir de Deleuze).

La sobrevivencia en una sociedad fragmentadora y contrainsurgente, como la capitalista, requiere de la búsqueda de solidaridades familiares, vecinales y/o comunitarias, que permitan armar algunas corazas de protección ante la vulnerabilidad casi absoluta a la que son arrojados los sectores populares, los sectores de desposeídos de todo tipo. El cuidado de los hijos durante el horario de trabajo, la defensa o escape de la represión, de los usureros o mafiosos, el lavado de la ropa, el acopio de agua y todas esas tareas sin las que es imposible organizar la vida cotidiana en los barrios o localidades de los dominados —o de los oprimidos pero no vencidos, como dice Silvia Rivera Cusicanqui— son el terreno donde se crean o recrean las relaciones de socialidad de la que emanan las visiones y sentidos de un mundo diferente al de los poderosos, porque crece sobre otros sedimentos y mira desde otro lado.

Las costumbres colectivas de antaño son reproducidas no tanto por tradición y cultura, sino por estrategia de sobrevivencia o, en todo caso, por ambas. No se trata de una acción planeada ni de nostalgias del pasado, sino de urgencias de un presente difícil que sólo así ofrece salidas a la degradación o extinción.

En este entorno de convivencia solidaria barrial o comunitaria, cuando ocurre, se construyen formas de trabajo compartido que garantizan el día a día, pero también se socializan problemas, rencores, visiones, creencias, esperanzas y dignidades, componentes todos del magma que contiene el sentido moral colectivo que el capitalismo —sobre todo en sus modalidades actuales— se ha empeñado en romper y confundir.

El pueblo —la multitud de Thompson— se transforma en sujeto por el impulso de la indignación<sup>17</sup> cuando se pretende arrebatárle el agua o sus bienes comunitarios esenciales. Lo mismo ocurre cuando se quiere expulsar poblaciones de la selva, en la mayoría de los casos su último reducto, o cuando se dispone del territorio como si no fuera parte de una historia crecida en el tiempo que encierra los saberes. El pueblo se subleva, de diferentes maneras cuando es empujado más allá de su última frontera. Eso es lo que encontramos en las palabras y las prácticas de las fuerzas libertarias, de los movimientos de emancipación que se levantan en las tierras de América Latina y del mundo. Movimientos de emancipación, por cierto, que no pueden ser circunscritos ni en *lo social*, ni en *lo político* porque se mueven en todos los ámbitos, al plantear una transformación de la totalidad que implica nuevos procedimientos, contenidos y formas.

---

<sup>17</sup> Badiou señala que no hay sujetos humanos abstractos, sino humanos en posibilidad de convertirse en sujetos mediante un proceso de verdad que los conduce a una ruptura inmanente. Es la pasión o fidelidad a una verdad lo que los mueve a la *sujetidad* (Badiou, 2002).

Las sublevaciones populares que podemos observar por todos lados tienen como sello ese carácter recuperador/recreador de la dignidad y los sentidos, de las identidades; identidades nuevas, que, aunque vienen cargadas de tradiciones e historias, se están inventando en la lucha.

La mayoría de los movimientos en la actualidad encuentran su sentido en el territorio y desde ahí se sublevan. El territorio como espacio de inteligibilidad del complejo social en el que la historia se traza desde el inframundo hasta el cosmos y abarca todas las dimensiones del pensamiento, la sensibilidad y la acción. Lugar donde reside la historia que viene de lejos para ayudarnos a encontrar los caminos en el horizonte. Desde ese lugar donde la tierra adquiere forma humana y toma cuerpo en los hombres y mujeres de maíz, los del *color de la tierra*, o en los hombres de mandioca, de trigo y arroz. Desde el territorio *cultural*, desde el territorio *complejo* (Ceceña, 2000 y 2004[b]) donde se generan las prácticas y las utopías, los sentidos de vida y de muerte, los tiempos y los universos de comprensión. Es ahí donde se construye la esperanza y también donde se rompen los sueños cuando no se logra mantener. Es el que alimentó a Tupac Amaru, a Cuauhtémoc, a Emiliano Zapata, a Zumbí, a Atahualpa y a tantos otros que forman parte de esa historia a la que no vamos a renunciar. Y es ese territorio el que puso en marcha la dignidad<sup>18</sup> e impide renunciar a ella. Es el lugar donde la bifurcación sistémica se hace posible y cobra sentido. Y ¿qué es un proceso emancipatorio si no la sublevación de la dignidad de los pueblos?

---

<sup>18</sup> Hubo un episodio muy revelador en las discusiones entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1996. Los representantes del gobierno decían que era necesario definir jurídicamente “dignidad” para poder dar validez a los planteamientos zapatistas y a los acuerdos que ahí se tomaran (que de todas formas el gobierno no ha cumplido hasta hoy); los comandantes zapatistas presentes se reían entre ellos y decían, *miren, los representantes del gobierno no saben lo que es la dignidad y nos piden que la definamos nosotros*. Efectivamente, la dignidad corre en las venas, cuando existe.

Hoy que la batalla por el territorio y la autodeterminación de los pueblos tiene que ser ganada también en el ámbito de la construcción de sentidos, donde el poder trabaja para imponer una visión de impotencia en los dominados, donde se des-sujetiza, no sirve producir un nuevo y sensato sentido común que se impone desde la academia, la ciencia o los círculos del poder. Es preciso entonces que el sentido común se construya colectivamente en un proceso en el que las intersubjetividades en sí mismas, en su territorio real y simbólico sean el principal sentido común libertario.

## Bibliografía

- AAAS 2005 *Congressional Action on R&D in the FY 2004 Budget* en <<http://www.aaas.org/spp/rd/default.htm>> Acceso 5 de mayo.
- Agamben, Giorgio 2003 *État d'exception* (Paris: Seuil).
- Badiou, Alain 2002 *Para uma nova teoria do sujeito* (Rio de Janeiro: Relume Dumará).
- Benjamin, Walter 2000 (1942) *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre la historia* (Santiago de Chile: ARCIS).
- Brzezinski, Zbigniew 1998 *El gran tablero mundial* (Barcelona: Paidós).
- Cason, Jim y Brooks, David 2004 “Bush autorizó torturas a presos iraquíes aun después del escándalo de Abu Ghraib” en *La Jornada* (México) 23 de diciembre.
- Cason, Jim y Brooks, David 2004[a] *La Jornada* (México) 13 de mayo.
- Ceceña, Ana Esther 1998 “Proceso de automatización y creación de los equivalentes generales tecnológicos” en Ceceña, Ana Esther (coord.) *La tecnología como instrumento de poder* (México: El Caballito).
- Ceceña, Ana Esther 2000 “Revuelta y territorialidad” en *Actuel Marx: La hegemonía norteamericana* (Buenos Aires: Actuel Marx), Vol. III.



- Ceceña, Ana Esther 2002 “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial” en Gambina, Julio (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ceceña, Ana Esther 2002[a] “La batalla de Afganistán” en Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (comp) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ceceña, Ana Esther 2004 “Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites” en Ceceña, Ana Esther (comp.) *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ceceña, Ana Esther 2004[a] “La guerra como razón del mundo que queremos transformar” en *Reforma ou revolução? Para além do capitalismo neoliberal: concepções, atores e estratégia* (São Paulo: Expressao Popular-RLS-LPP).
- Ceceña, Ana Esther 2011 “Modelos de seguridad militar continental con base en la geopolítica de EEUU, e intereses geoestratégicos ligados a los recursos naturales” en Palau, Marielle (comp.) *La dimensión represiva y militar del modelo de desarrollo* (Paraguay: BASE Investigaciones Sociales/DIAKONIA/SERPAJ-PY).
- Ceceña, Ana Esther 2014 “La dominación de espectro completo sobre América” en VVAA *La política exterior de Estados Unidos* (Guatemala: Cara Parens). Primera reimpresión 2015.
- Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida (CDAV) 2000 *Comunicado*. < <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/cocha/agua.htm>>
- CRS (Congressional Research Service) 2016 *Defense acquisitions: how and where DoD spends and reports its contracting dollars* (Washington: CRS Report).

- DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) 2003 *Strategic plan*, in <<http://www.arpa.mil/body/strategic.html>> Acceso 23 de Febrero.
- DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) 2017 *TNT Researchers Set Out to Advance Pace and Effectiveness of Cognitive Skills Training* en <http://www.darpa.mil/news-events/2017-04-26>. Acceso el 26 de abril.
- DoD (Department of Defense) varios años *Base Structure Report* (Washington, DoD).
- DoD (Department of Defense) 2016 *Defense Budget Overview. United States Department of Defense Fiscal Year 2017 Budget Request* (Washington: DoD).
- DoD 2003 Los 100 principales contratistas del Departamento de Defensa, 2002. <<http://www.defenselink.gov>> Acceso el 5 de abril.
- DoD 2005 Contracts, in <<http://www.dod.mil>> Acceso 10 de mayo.
- Forbath, Peter 2002 *El río Congo. Descubrimiento, exploración y explotación del río más dramático de la tierra* (México: Turner-Fondo de Cultura Económica).
- Joint Chiefs of Staff 1996 *Joint vision 2010* (Washington: U.S. Government Printing Office).
- Joint Chiefs of Staff 2000 *Joint vision 2020* (Washington: U.S. Government Printing Office).
- La Jornada* 2004 (México), 16 de mayo.
- Lind, William S. 2005 “Comprendiendo la guerra de cuarta generación” en *Military Review*, <<http://www.leavenworth.army.mil/milrev/spanish>> Acceso 20 de enero.

- Metz, Steven 2002 “Asimetría estratégica” en *Military Review*, <<http://www.leavenworth.army.mil/milrev/spanish>> Acceso mayo–junio.
- Michels, Andy 2005 Entrevista para IRIN, 15 de febrero (Monrovia: IRIN).
- Moravec, Hans 2000 *When will computer hardware match the human brain?*, in <<http://www.jetpress.org>> Acceso 27 de diciembre.
- NASA (National Aeronautics and Space Administration) 2003 2003 *Strategic Plan*, in <<http://www.aero-space.nasa.gov/themes/index.htm>> Acceso 10 de abril.
- NASA 2005 “Comunicado de prensa” (Washington) en <<http://servir.nsstc.nasa.gov>> Acceso 4 de febrero.
- OTA (Office of Technology Assessment) 1985 *Strategic materials: technologies to reduce US import vulnerability* (Washington: US Printing Office).
- Petrovic, Goran 2003 *Atlas descrito por el cielo* (México: Sexto Piso)
- Subcomandante Insurgente Marcos (SIM) 1994 “Chiapas: el Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía” en *EZLN Documentos y comunicados* Tomo I (México: ERA)
- USGS 2002 *Minerals Yearbook* (Washington: US Printing Office).
- USGS 2005 *Mineral Commodity Summaries* (Washington: US Printing Office).
- World Energy Council 2004 *Mapa mundial de reservas energéticas* (Gran Bretaña: WEC)
- Žižek, Slavoj 2003 *Bem vindo ao deserto do Real!* (São Paulo: Boitempo).



## **AUTORES**

### **Jorge Leal**

Sociólogo. Doctor por la Universidad de Granada (España) y Magíster por la Universidad de la República (Uruguay). Se desempeña como profesor en el área de metodología de la investigación social e investigador en el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República (Uruguay). En dicho Departamento investiga en la línea sobre Transformaciones Productivas, Empleo y Desarrollo Territorial, enfocando su atención en cuestiones vinculadas con la política pública de desarrollo, las desigualdades territoriales y el empleo. Además cumple funciones como co-coordinador el Grupo de Trabajo de CLACSO “Neoliberalismo, desarrollo y políticas públicas”.

### **María Alejandra Andrioli Córdoba**

Socióloga. Magister en Sociología y candidata a doctora por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es profesora en el área de teoría sociológica e investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República (Uruguay). En el mencionado Departamento actúa en la línea de investigación sobre Desarrollo Regional y Descentralización: Transformaciones territoriales y político – institucionales.

### **Marco Alberto Velásquez Ruiz**

Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, Magister en Derecho Internacional del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo, Ginebra, Suiza; Doctor en Derecho de la Universidad de York – Osgoode Hall law School, Toronto, Canadá. Actualmente, se desempeña como magistrado auxiliar del Tribunal para la Paz – Jurisdicción Especial para la Paz (Colombia). Sus líneas de investigación son sociología jurídica, globalización y derecho, justicia transicional y empresas y derechos humanos.

### **Laura Camila Nossa Tejeiro**

Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ). Máster en Estudios de Paz y Resolución de conflictos (en curso) de la misma institución. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el Instituto Pensar de la PUJ en un proyecto sobre construcción de paz territorial en la frontera colombo–venezolana. Ha hecho trabajo investigativo en las siguientes líneas: economía política internacional, epistemología del desarrollo, construcción de paz e implementación de los acuerdos de La Habana.

### **Mariana Schweitzer**

Arquitecta. Doctora en Urbanismo por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Especialista y magister en Planificación Urbana y Regional. Actualmente se desempeña como docente Autorizada en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires; e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Entre sus líneas de investigación se destacan ordenamiento territorial, producción del territorio, escalas, actores y redes de transporte, proyectos y planes en la vinculación con las actividades productivas.

### **Marisa Scardino**

Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, UBA (Argentina). Actualmente es candidata a magister de la Maestría en Planificación Urbana y Regional, Programa de Formación en Planificación Urbana y Regional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Se desempeña como investigadora en el Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHaM) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Entre sus líneas de investigación se destacan: ordenamiento territorial, producción del territorio, escalas, actores sociales, proyectos y planes en la vinculación con actividades productivas.

### **Santiago Pablo Petrochelli**

Arquitecto de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Especialista y magister en Planificación Urbana y Regional, UBA. Estudios de doctorado de la Universidad de Buenos Aires. Área Urbanismo. Programa de Doctorado Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad de Buenos Aires – CONICET—UBA—. Beca Interna Doctoral CONICET. CIHaM. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Argentina. Líneas de investigación Planificación urbana y regional, escalas y actores en la producción del territorio.

### **María Fernanda Sañudo**

Investigadora del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, magister en desarrollo rural de la Universidad Javeriana y doctora en estudios feministas y de género de la Universidad Complutense de Madrid. Coordina el Grupo de Trabajo de CLACSO “Neoliberalismo, desarrollo y políticas públicas”. Docente de las maestrías en Política Social y Estudios

Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido profesora visitante en las universidades Católica del Táchira (Venezuela), Politécnica de Valencia (España) y Universidad del Cauca (Colombia). Desarrolla las líneas de trabajo en las siguientes temáticas: Mujeres rurales y acceso a la propiedad de la tierra, aproximaciones críticas al estudio de políticas públicas; neoliberalismo y desarrollo, despojos y procesos de resistencia, cooperación al desarrollo y alternativas al desarrollo.

### **Danna Carolina Aguilar Gómez**

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Epistemologías del Sur. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Curso de instrucción: Implementation of the UN Security Council Resolutions of the Women, Peace and Security Agenda in Latin America and the Caribbean. POTI – ONU WOMEN. Joven investigadora del Instituto Pensar de la Pontificia Universidad y de Colciencias. Ganadora de la convocatoria 775 “Jóvenes Investigadores e Innovadores por la Paz 2017” de Colciencias con el proyecto “Narrar el conflicto para construir la paz. El papel de la memoria en la construcción de un territorio de paz para las comunidades negras de Yurumanguí”. Líneas de investigación: estudios feministas y de género y movimientos sociales, territorio e interculturalidad.

### **Ana Esther Ceceña**

Economista. Doctora en Relaciones Económico Internacionales por la Universidad Paris I-Sorbona. Experta en geopolítica, coordinadora del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Investigadora Nacional adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus líneas de investigación destacan el vínculo entre extractivismo, territorio y militarización, territorialidad de la dominación, procesos de dominación-resistencia con perspectiva geopolítica.



Este libro se terminó de editar en Bogotá D.C, en  
Octubre de 2018.  
Se terminó de imprimir en Imprenta MASTERGRAF  
en Montevideo, en Noviembre de 2018.

El grupo de trabajo de CLACSO “Neoliberalismo, desarrollo y políticas públicas” ha venido analizando, desde una perspectiva crítica, la conexión existente entre los modelos de desarrollo que se han ido configurando en los países de la región y la compleja y desigual inserción de éstos en la división internacional del trabajo, aspecto que incide en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Este libro se inscribe en esa apuesta analítica. En el mismo se evidencia cómo las acciones estatales inciden en la producción de formas de territorialización subordinadas. En este sentido el texto se propone aportar a la reflexión acerca del papel que desempeñan los Estados en la estructuración de la globalización neoliberal, al poner especial énfasis en la manera en que su accionar, a través de políticas públicas, normativas, desarrollo de infraestructura institucional, medidas coercitivas, etcétera, generan las condiciones espaciales requeridas para la expansión del modo de producción capitalista, y, al hacerlo, dan lugar a procesos de desarrollo desiguales y excluyentes.

ISBN 978-987-722-372-9



9 789877 223729