

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Economía, políticas de desarrollo y desigualdades

URUGUAY Y COLOMBIA: POLÍTICAS DE DESARROLLO Y DINÁMICAS DE TERRITORIALIZACIÓN

María Fernanda Sañudo

Jorge Leal

Aída Julieta Quiñones Torres

María Alejandra Andrioli Córdoba



**URUGUAY Y COLOMBIA: POLÍTICAS
DE DESARROLLO Y DINÁMICAS DE
TERRITORIALIZACIÓN**

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

Uruguay y Colombia : políticas de desarrollo y dinámicas de territorialización / María Fernanda Sañudo Pazos ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Bogotá : Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar ; Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana ; Montevideo : Universidad de la República ; Salto : Departamento de Ciencias Sociales del Cenur Litoral Norte - DCS, 2020.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-763-5

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Sañudo Pazos, María Fernanda
CDD 320.12

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Desarrollo / Territorios / Minería / Extractivismo / Capitalismo /
Desigualdad / Estado / Colombia / Uruguay / America Latina

Corrección estilo: lus Nathalie Chingate Hernandez / Diseño : Esteban Millán Pinzón

Colección Grupos de Trabajo

URUGUAY Y COLOMBIA: POLÍTICAS DE DESARROLLO Y DINÁMICAS DE TERRITORIALIZACIÓN

María Fernanda Sañudo
Jorge Leal
Aída Julieta Quiñones Torres
María Alejandra Andrioli Córdoba

Grupos de Trabajo Estado, Desarrollo y Desigualdades territoriales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Departamento de
Ciencias Sociales



Pontificia Universidad
JAVERIANA



Pensar
Instituto de Estudios Sociales y Culturales



CLACSO



CLACSO

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

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaría Ejecutiva

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

María Fernanda Pampin - Directora Adjunta de Publicaciones

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

María Leguizamón - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman, Natalia Gianatelli y Tomás Bontempo



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

ISBN 978-987-722-763-5

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

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

© Universidad de la República Uruguay. Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte (DCS)

© Uruguay y Colombia: políticas de desarrollo y dinámicas de territorialización (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2020)

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

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.

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

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

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

ÍNDICE

Introducción	11
Andamiaje conceptual	19
Estado y reproducción del capitalismo	19
El Estado y la producción del territorio	21
La desigualdad territorial como rasgo estructural del desarrollo latinoamericano	27
Uruguay: El papel de la política de desarrollo en la producción de desigualdades territoriales	36
Introducción	36
Elementos para comprender la relación entre desarrollo y política pública en Uruguay	38
Integración e invisibilidad de la cuestión territorial	38
Desarrollo espacialmente concentrado	41
La desigualdad territorial en el marco de políticas posneoliberales	44
La heterodoxia de la política de desarrollo en el periodo reciente	48
La estrategia del Estado uruguayo ante la brecha territorial	50
El carácter neodesarrollista del modelo nacional de desarrollo	50
Los efectos de la estrategia sobre la brecha territorial	54
El desarrollo territorial como estrategia local	64
Una política pública enfocada hacia la desigualdad territorial. La ley de descentralización y participación ciudadana	65
La nueva institucionalidad y discursividad del desarrollo	68
Los efectos de la estrategia sobre la brecha territorial	72
La ambigüedad de la política pública frente a las desigualdades territoriales	77

La cuestión de los sesgos en el análisis de la relación entre la política de desarrollo y las desigualdades territoriales		81
Algunas reflexiones sobre el caso		83
Colombia: política minera y territorialización minero extractiva		93
Introducción		93
Elementos claves para entretejer la comprensión		97
Políticas mineras: neoliberalismo y conflicto armado		103
Gobernanza del subsuelo y de los recursos naturales no renovables		103
Protección y estímulo a la inversión extranjera directa (IED)		108
Privatización y reconfiguración de la infraestructura institucional minera		117
Desarrollo de infraestructura clave para la territorialización minero extractiva		123
Reconfiguraciones territoriales: neoliberalismo y expansión minera en un contexto de degradación del conflicto armado		127
Privatización y procesos de desterritorialización el caso de Cerro Matoso		127
Infraestructura de transporte y reconfiguraciones territoriales: el caso del Cerrejón		132
Algunas reflexiones sobre el caso		140
Sobre las autoras y autores		154

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de una serie de esfuerzos institucionales. Se agradece el apoyo financiero y logístico recibido del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO y, en particular, del programa Grupos de Trabajo. También se reconoce el soporte dado por parte de instituciones académicas que han contribuido a 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).

INTRODUCCIÓN

El Grupo de Trabajo CLACSO “Estado, desarrollo y desiguales territoriales” tiene por objeto reflexionar sobre cómo operan las políticas públicas implementadas en los Estados latinoamericanos en la producción y reproducción de desigualdades territoriales y cómo este proceso está siendo influenciado por el modelo de desarrollo que se configura en los diferentes países de la región. Al tener en cuenta este propósito, este libro analiza específicamente el papel que el Estado cumple en la organización y/o reorganización del territorio en función de las lógicas y dinámicas de la acumulación de capital.

La indagación se construye a partir del análisis de dos casos: Uruguay y Colombia. Respecto al primero, el foco está en dilucidar el carácter esencialmente político del fenómeno de la desigualdad territorial, en tanto inherente a las formas de espacialidad a que da lugar la economía capitalista. Esta espacialidad, se caracteriza por la *centralidad funcional* de algunos territorios y la *perifericidad funcional* de otros (Méndez, 1997), los cuales se vinculan de forma interdependiente y asimétrica. En esa relación, la política de desarrollo funciona como un elemento que produce y reproduce la configuración desequilibrada. En cuanto al segundo caso, se responde a la pregunta por ¿cuál ha sido el papel del Estado en los procesos de producción territorial en la expansión de la minería transnacional?. Esto, a partir del análisis de las reformas políticas, normativas y administrativas, implementadas desde la década de

los 90 en Colombia. El foco está puesto en dilucidar cómo estas políticas han operado en la producción del “suelo y el subsuelo como espacios del capital transnacional minero” (Núñez y Castañeda, 2019, p. 186).

Ambos casos parecen antagónicos por sus disímiles dimensiones: composición social, cultural, demográfica, diversidad territorial, niveles de desigualdad territorial y de integración social, diversos niveles de madurez democrática e institucional. También las economías son diferentes en tamaño, así como el desempeño de los indicadores de desarrollo humano y la relevancia en la geopolítica actual. Sin embargo, es justamente desde esas diferencias donde reside el interés del análisis, particularmente, por el hecho de que Colombia se constituye en un caso paradigmático de aplicación de políticas neoliberales en la región, mientras que Uruguay ha tenido un período reciente de políticas de corte posneoliberal. Lo que los convierte en objeto de un interesante ejercicio desde el cual se muestra la tesis referida a que la producción territorial en las regiones del capitalismo periférico, independientemente de las orientaciones de la política de desarrollo, están sujetas a las lógicas de los agentes económicos, con especial peso los del capital transnacional. Aquí, el papel de los Estados está fuertemente subordinado a establecer las condiciones que son requeridas para que el proceso de acumulación se produzca, lo que incluye al territorio como recurso prioritario. En este sentido, al preguntarse por cuál es el papel de la política pública de desarrollo en la estructuración de los territorios en Uruguay y Colombia, se enfoca en develar cómo las acciones estatales refuerzan la relación antagónica entre capital y trabajo; cómo estas contribuyen a la vinculación de los territorios en circuitos globales de explotación extractiva; y cómo reproducen la condición periférica de ciertos territorios y afianzan, a su vez, la brecha territorial entre áreas con diferente nivel de desarrollo socioeconómico.

En este sentido y más allá de las particularidades, el análisis de los casos es un aporte a la comprensión de la relación Estado – territorio en 3 dimensiones: continuidad del papel gubernamental en la producción de espacialidades capitalistas; la relación entre las políticas de desarrollo y la producción y/o reforzamiento de asimetrías territoriales; y el papel de las políticas de desarrollo en la transnacionalización de los territorios.

En cuanto a la primera dimensión¹, persiste el papel estatal en la producción de condiciones para el anclaje del capital en los

1 Esta continuidad puede ser entendida como la persistencia del papel genérico que le es otorgado por el capital al Estado, coadyuvante de la formación capitalista, y la permanencia de ciertas estructuras y funciones que son básicas para la supervivencia del capitalismo.

territorios, sobre todo, en los cambios radicales frente a la gestión de lo público, que supuso el tránsito del fordismo a la acumulación flexible y, de ahí, a lo que se ha denominado posneoliberalismo². En el caso de Uruguay, es de destacar que recientemente tuvo vigencia una plataforma de políticas pro-equidad y de mayor regulación estatal sobre el mercado, sin embargo, las políticas neodesarrollistas significaron la continuidad de la histórica heterogeneidad territorial. En este sentido, la estrategia uruguaya, si bien incluyó la dimensión de las inequidades territoriales como un aspecto a corregir; en los hechos, estuvo subordinada a las dinámicas espaciales del capital, que reforzó el carácter concentrado del desarrollo socioeconómico.

En el caso de Colombia, es factible observar la continuidad del papel estatal en la conformación de territorialidades mineras; la nación participaba en igualdad de condiciones con los socios extranjeros en los procesos de exploración, explotación y comercialización de los materiales en un contexto proteccionista y a través de la figura de contratos de asociación. Un aspecto clave de esta participación fue lo concerniente al desarrollo de infraestructura de transporte, aspecto clave para la dinamización de los procesos productivos minero extractivos; si bien, con la reorientación de la política minera a partir de los años noventa del siglo pasado, el Estado perdió la participación en este campo, al limitarse a ejecutar un papel meramente regulador, aun así continúa con su rol, por ejemplo en el desarrollo de la infraestructura vial necesaria para la expansión minera. Esto puede verse en los planes de desarrollo nacional de las últimas décadas, en los cuales se establece como prioridad la inversión estatal en este campo, debido al carácter estratégico que supone tanto para la atracción de Inversión Extranjera Directa como para el desarrollo minero, considerado este como eje del crecimiento económico del país.

En relación con lo anterior, se puede entrever que los casos confirman una de las hipótesis trabajadas por Beatriz Hibou (2013) en su libro “De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado”. La autora propone que los procesos de transformación estatal no son sinónimos de retirada del Estado, tampoco de primacía de lo privado sobre lo público o viceversa; los procesos evidencian la constante recomposición en la gestión de lo público en función de la recomposición de las dinámicas de valorización del capital. Al respecto, Harvey (2007) señala que

2 En algunos casos, se trata de una gestión territorial mercantilizada por políticas de liberalización y, en otros, de una mercantilización que se legitima al sostener andamiajes de transferencias sociales, pero, en cualquier caso, las consecuencias para los territorios afectados y para su (no) desarrollo son las mismas.

si bien las formas y funcionamiento estatales han cambiado a medida que el capitalismo se va transformando, no se debe poner en duda que históricamente el Estado ha operado como eje del sistema capitalista³; por su parte Moncayo (1990) asevera que si bien existen variaciones importantes en cuanto a la espacialidad, no se puede poner en duda, el papel del Estado en la provisión de las condiciones materiales para la producción y circulación del capital.

Frente a la segunda dimensión, los dos casos dan cuenta (directamente como es el caso de Uruguay e, indirectamente, en el caso de Colombia) sobre la relación existente entre las políticas de desarrollo y la producción y/o reproducción de asimetrías territoriales. La desigualdad territorial es un rasgo definitorio del modelo de desarrollo latinoamericano, caracterizado por lo que Prebisch denominó como “dinámica del capitalismo periférico, [el cual] se basa fundamentalmente en la desigualdad” (Prebisch, 1981, p. 15). De esta manera, la producción y mantenimiento de las inequidades territoriales puede ser condición para las dinámicas de acumulación capitalista, tal como lo señalan Casalis y Villar (2011, p. 8): “si bien no se puede establecer una relación unicausal entre modelo de acumulación y desigualdad espacial⁴, se puede observar una relación bastante estrecha entre ambas”.

En el caso de Uruguay, es claro que la política de desarrollo puede ser parte del problema de las desigualdades territoriales en la medida en que las puede sostener e incluso ahondarlas. Si bien en el contexto latinoamericano, Uruguay presenta una configuración territorial más equilibrada, igualmente se constatan importantes disparidades interregionales, las cuales, y como se mencionó en referencia al contexto regional, no fueron significativamente afectadas por el período de crecimiento económico al que dio lugar al auge de las materias primas generado, en buena medida, por la demanda de China. Este escaso impacto del crecimiento en el reequilibrio territorial evidencia el carácter espacialmente concentrado del modelo de desarrollo.

En Uruguay, el hecho de que las inequidades territoriales persistan es muestra de la incapacidad de las políticas de desarrollo, cualquiera sea su orientación, para modificar las variables estructurales, relacionadas con las especializaciones productivas regionales y el tipo

3 Al respecto, Harvey establece que el Estado siempre ha jugado un papel importante en el suministro de bienes públicos e infraestructura, aspectos que son requisito para la producción e intercambio capitalista (Harvey, 2001).

4 Esta desigualdad no fue afectada durante el período de crecimiento económico experimentado por las economías de la región, gracias –fundamentalmente– a los precios internacionales de las materias primas, durante lo que se denominó como el superciclo de los commodities (aproximadamente entre 2004 a 2014).

de empleo que las mismas generan, así también como las debilidades político-institucionales históricamente arraigadas. Lo que finalmente responde a la incapacidad del Estado de incidir en las dinámicas espaciales del capital, que se concentra en pocas manos, al igual que los espacios de poder.

En cuanto al proceso analizado en Colombia, si bien no atiende directamente a la producción de desigualdades territoriales, resulta importante destacar cómo la política minera no está incidiendo en la mejora de los indicadores sociales en las zonas en las que se desarrollan los grandes proyectos mineros. Lejos de esto, “los niveles de desigualdad social se han mantenido, o incluso aumentado, y los beneficios generados no siempre han quedado en los territorios explotados” (Fernández-Labbé, 2020, p. 237). Departamentos en los que se desarrollan los grandes proyectos de explotación minera (como Guajira, Chocó, Amazonas y Nariño), la pobreza y la marginalidad se ha profundizado. Esta profundización, además, se da en un contexto de corrupción y reconfiguración de lógicas y dinámicas del conflicto armado.

Frente a la tercera y última dimensión, se especifica que las políticas de desarrollo han sido determinantes para el anclaje del capital transnacional en los territorios (transnacionalización de los territorios). Los casos evidencian cómo, a través de la implementación de una serie de reformas, que comienzan en los 80 y persisten hasta hoy, se han modelado los territorios con el objeto de viabilizar la circulación del capital transnacional. En la perspectiva de Santos (1993, p. 70), los estados han desarrollado una serie de estrategias directas e indirectas para la “producción racional del territorio” o para lo que el autor llama “la recalificación hegemónica de los espacios”. Políticas, programas, planes y proyectos (territoriales, de desarrollo, de política social, entre otros) ordenan y reorganizan los lugares y sus procesos en concordancia con las demandas del mercado global; las intervenciones estatales (represivas y no represivas) se orientan a la “transformación de los territorios en espacios nacionales de la economía internacional” (p. 70). En los casos analizados, se hace referencia a un conjunto de instrumentos (como los normativos), mediante los cuales se han modelado los territorios, que son rearticulados bajo otras coordenadas (las coordenadas del capital transnacional) y son vinculados al mercado global como “fragmentos espaciales periférico-dependientes eminentemente proveedores de materias primas” (Machado, 2014, p. 57).

Lo interesante, es que este aspecto no es exclusivo de las políticas de orientación neoliberal, sino también se puede ver en el caso de aquellas que podrían definirse como de signo posneoliberal, tal y como se verá en los dos casos que se presentan en este libro. El proceso de

transnacionalización territorial que se llevó a cabo en los países de la región abarca desde lo que Harvey (2007) denomina acumulación por desposesión propia de la tradición neocolonial de control de los territorios periféricos, a otras menos violentas, pero igualmente efectivas, como las recientes experiencias neodesarrollistas que tuvieron lugar en algunos países del sur del continente. No se trata de neoliberalismo versus posneoliberalismo, sino de la “naturaleza” del Estado en la sociedad capitalista y del papel que el territorio juega en el proceso de generación de riqueza, algo que ha quedado de manifiesto en el actual fenómeno extractivista como denominador común de políticas de desarrollo que conciben de manera distinta el papel del Estado.

De acuerdo con lo hasta aquí planteado, este libro se centra en el análisis de dos procesos, mediante los que es posible rastrear y comprender cómo operan las políticas de desarrollo en la producción del territorio. De esta forma, la primera parte corresponde al andamiaje conceptual que se teje sobre los conceptos y relaciones, y así facilitar al lector la comprensión de las apuestas explícitas e implícitas en los casos abordados. Posteriormente, se presenta el caso de Uruguay y el papel de la política de desarrollo en la producción de desigualdades territoriales y, luego, el de Colombia y los procesos de territorialización minero extractiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida Dos Santos, M. (1993). Los espacios de la globalización. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 13, 69-77
- Casalis, A. & Villar, A. (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En D. García Delgado & M. Peirano (Comps.), *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo* (pp. 103-156). IDISA. FLACSO. Editorial CICCUS.
- Fernández-Labbé, J. (2020). El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. *EURE* (Santiago), 46(137), 225-246. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225>
- Harvey, D. (2007). Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. En V. Di Cione (Ed.), *Apuntes de geografía y ciencias sociales* (pp.18-35). Universidad de Buenos Aires. Hibou, B.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los estados. Análisis de la formación continua del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, R. (1997). *Geografía Económica: La lógica espacial del capitalismo global*. Editorial Ariel.

- Núñez, V. & Castañeda, D. (2019). Minería Marina. Subsunción real del territorio en el capital. En G. Espinosa & A. Meza (Coords.), *Reconfiguraciones socioterritoriales entre el despojo capitalista y las resistencias comunitarias* (pp. 183-202). Universidad Autónoma Metropolitana UAM Xochimilco.
- Machado, H. (2014). Territorios y Cuerpos en Disputa. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico Intersticios* 8(1), 56-71.
- Moncayo, V. M. (1990). *Espacialidad y Estado: Formas y re-formas* (1a. ed.). Universidad Nacional de Colombia.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.

ANDAMIAJE CONCEPTUAL

ESTADO Y REPRODUCCIÓN DEL CAPITALISMO

Althusser (1988), Poulantzas (1978), Gramsci (2017) y Miliband (1991), Hardt y Negri (2002), entre otros¹, coinciden en que el Estado (aparatos, instituciones, políticas) opera principalmente como eje para el funcionamiento del sistema capitalista. Y lo definen como un conjunto de mecanismos de control y de disciplina que da lugar a las condiciones para la reproducción de las relaciones capitalistas (relaciones de explotación que no solo se configuran a partir de la relación salarial y que están atravesadas por lo racial, género y colonial). Entre estas condiciones, está la forma espacial adecuada para la circulación y acumulación de capital. En esta vía, Beltrán (2020) sugiere que el Estado crea los dispositivos institucionales necesarios para preservar los intereses dominantes, y, en la perspectiva de Merchand (2013), el Estado encarna un poder de clase y al detentar, por ejemplo, la capacidad de producir y ajustar las normas, permite que, “las distintas denominaciones del capital

1 La coincidencia va más allá de las sabidas diferencias entre ellos, como, por ejemplo, entre la visión estructuralista de Poulantzas y la instrumentalista de Milliband en lo que respecta al papel del Estado en la sociedad capitalista; o las discrepancias de los teóricos del marxismo abierto, como Holloway y Bonefeld, con el marxismo estructural de Althusser y Poulantzas.

se adueñen de los recursos productivos y financieros” presentes en los territorios (p. 123).

La reproducción de estas relaciones (proceso fundado en la separación cuerpos y medios de producción y también a partir de procesos de concentración vertical, es decir, no mediados por la expropiación de los medios de producción, sino a través de la vinculación a circuitos comerciales como productores y/ proveedores de materias primas específicas) gravita entre lo represivo (el papel del aparato represivo del Estado en palabras de Althusser (1998)) y las estrategias político – ideológicas. Unas y otras posibilitan el sostenimiento de la relación básica entre capital y trabajo. En palabras de Bonefeld (2013), se habilita el uso de la fuerza policial y militar para que la economía de mercado sea factible, además se implementa un aparataje institucional fuerte e intervencionista que posibilite el flujo y fijación del capital.

En esta vía, Harvey (2007) considera el Estado como una serie de instituciones particulares que juntas constituyen una realidad e interactúan como partes de lo que se puede llamar el sistema estatal. En ese sentido, el Estado, primero debe cumplir necesariamente con una serie de funciones básicas con el fin de materializar la reproducción ampliada del capital. La primera corresponde a la configuración de un sistema legal, basado en la igualdad, libertad y propiedad privada, lo que lo convierte en una plataforma para los procesos de producción e intercambio; segundo, debe eliminar las barreras que obstaculizan los procesos de acumulación; tercero, debe funcionar como dispositivo para materializar los intereses de las clases dominantes y expandir, de este modo, la producción a otros espacios y ámbitos; cuarto, debe regular la relación capital – trabajo, de manera tal que posibilite el equilibrio permanente de la tasa de ganancia. Y, en caso de crisis, el Estado debe generar una serie de estrategias con el fin de contrarrestar la tendencia a la baja de esta tasa; quinto, debe suministrar bienes públicos e infraestructuras sociales y físicas, las que son requisito indispensable para la producción e intercambio capitalista; por último, resulta fundamental el diseño y despliegue de mecanismos mediante los cuales se separe lo privado de los intereses comunales y se sitúe el primero, es decir, lo privado, como el eje económico, social y político de la sociedad.

El desplazamiento del modelo de acumulación fordista hacia el nuevo modelo de acumulación flexible significó una modificación en el papel del Estado como agente económico y proveedor de marcos de integración social (en su dimensión de bienestar), a uno, o bien neoliberal de corte privatizador, o bien neodesarrollista de tipo facilitador, pero -en ambos casos- se trata de Estados que llevan adelante

modelos de desarrollo transnacionalizados² (Stolowitz, 2011). Al respecto, Robinson establece que, en la etapa histórica del sistema capitalista de finales del siglo XX y comienzos del XXI, a la que denomina capitalismo global, el Estado nación se ha transformado en lo que se conoce como el Estado transnacional. Este opera en el marco de la integración de países a “un nuevo sistema productivo y financiero del capitalismo global. De esta manera, hoy los Estados responden a las exigencias del capital y no pueden absorber las demandas populares, cumpliendo un rol más policíaco que político” (Arellano, 2007, párr. 6). De acuerdo con Castells (1999), esta configuración de Estado se centra en “facilitar o bloquear los movimientos de capital, trabajo, información” (p. 337).

EL ESTADO Y LA PRODUCCIÓN DEL TERRITORIO

El papel estatal en la configuración espacial va a depender del lugar que el capital le otorgue a este en relación con su reorganización y reestructuración. Si bien las funciones pueden variar, para Moncayo (1990), existen dos que son básicas: materializar la configuración espacial capitalista (como condición general que garantiza la producción y distribución), y resolver las contradicciones que emergen como resultado de este proceso. Estas funciones, se concretan, por un lado, a través del diseño y despliegue de mecanismos para la regulación y control de los usos del suelo (también del subsuelo) “para el emplazamiento de actividades productivas y aquellas indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo” (p. 15); y, por el otro lado, a partir de intervenciones directas en el territorio para socavar los obstáculos a la valorización y/o agilizar la rotación de capital. También, en esta vía, Moncayo (1990) sugiere que el Estado puede asumir directamente la producción de la forma espacial adecuada (políticas de ordenamiento territorial) o puede coadyuvar en los procesos de modelación del paisaje (privatización de la construcción de infraestructura vial, por ejemplo). En cuanto a las políticas de ordenamiento territorial, Mantobani (1997) sostiene que es mediante estas políticas que se modelan las relaciones entre los actores y el territorio, se transforman las dinámicas económicas y se estructura el espacio. Al respecto, Moreno y Zamora (2012, p. 11) señalan que,

2 Al respecto, ya en 1999, Minsburg señalaba que la transnacionalización era uno de los principales aspectos de la globalización, la que de hecho debería ser designada de esa forma, lo que “reflejaría de mejor manera la enorme penetración de las Corporaciones Transnacionales (C.Ts.) en la economía mundial” (Minsburg citado en Borón et al, 1999, p. 7).

[...] el Estado se constituye en un actor estratégico en la medida en que contribuye a legalizar en el ámbito de lo público – jurídico, lo que por vía legal (y violenta) se ha conseguido, por parte de la burguesía, en el ámbito de lo privado – económico. (p. 11).

Partiendo de las propuestas de Harvey (2007) (2004), se puede considerar que el Estado incide en la producción espacial, en específico y en relación con las acciones que se realizan con el objeto de coadyuvar en la resolución de las crisis de sobreacumulación que enfrenta el capitalismo periódicamente³. Esta (la crisis) corresponden a “[...] excesos de capital (en mercancías, dinero o capacidad productiva) y de fuerza de trabajo [...]” (2007, p. 257). La solución, en la perspectiva del autor, pasa a ser una serie de reacomodamientos, cuyo objeto es la absorción de los excedentes. En estos reacomodamientos, el Estado juega un papel importante.

Los ajustes se realizan en tres dimensiones (Harvey, 1998). La primera, corresponde a la devaluación masiva de mercancías, capacidad productiva, dinero y activos estatales; esta tiene como fin liberar espacios, bienes y medios para la inversión de capital (privatización). En la perspectiva de Merchand (2013), devaluación y privatización están estrechamente ligadas y se constituyen en tácticas estatales para que el gran capital pueda apropiarse e intervenir en ámbitos que antes estaban bajo la guarda de lo gubernamental: servicios públicos, sistema de salud, educación, sistema de transporte, entre otros. La dupla: devaluación y privatización, referenciada por Harvey (Merchand, 2013, p. 120):

busca dirigir y acotar la crisis hacia un determinado ámbito geográfico (sector, región o país) con el fin de destruir los activos del lugar y en su momento reinsertar los recursos devaluados (tierra, materias primas, mano de obra) a un ciclo de acumulación nuevo. (p.120).

La segunda dimensión corresponde al “control macroeconómico, a través de la institucionalización de algún sistema de regulación” (Harvey, 1998, p. 204). Con la “reformulación de la política de ingresos (y de financiación del Estado), y de gastos (selectivos) del Estado” (Estrada, 2006, p. 253), se sentaron las bases para la desregulación de la economía y el mercado; aspecto fundamental para transformar un espacio específico en atractivo para la inversión transnacional.

3 El autor sugiere que, en general, el Estado juega un importante papel en la resolución de la crisis y que se involucra en la gestión de esta con el fin de contrarrestar la caída de la tasa de ganancia (Harvey, 2007).

En cuanto a la tercera dimensión, esta corresponde a lo que Harvey (1998) (2004) ha denominado ajustes espacio temporales. Estos tienen sentido en relación con la idea que el autor explora sobre el capitalismo y su tendencia hacia la expansión geográfica, sugiriendo que el papel estatal es fundamental para tumbar las barreras espaciales con las que se enfrenta el capital en los intentos de solucionar la crisis. Los ajustes se clasifican en tres modalidades:

1. **Desplazamiento temporal.** Este es factible “a través de las inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación)” (Harvey, 2004, p. 101). El desplazamiento temporal puede implicar, por ejemplo, “desviar recursos públicos destinados a la atención de las necesidades corrientes hacia la exploración de usos futuros” (Harvey, 1998, p. 205). En este ámbito, resulta clave también la aceleración de los tiempos de rotación (es decir, la aniquilación del espacio por el tiempo).
2. **Desplazamiento espacial.** Tiene que ver con la expansión hacia territorios donde la relación capitalista no está instituida o hacia lugares en los que es factible afianzarla. La expansión es la clave para la absorción de los excedentes. La extensión de la relación social capitalista, a partir de la ampliación de territorios, “supone la producción de nuevos espacios dentro de los cuales la producción capitalista puede desarrollarse” (p. 207). En este caso, el Estado juega un papel importante para la extensión espacial a través de: inversiones en infraestructura para el transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, sistema fluvial), impulso a la expansión del mercado en sectores antes vetados para la inversión extranjera (subsuelo, suelo marítimo), reformas laborales para la precarización del trabajo (aspecto que resulta clave para abaratar costos de producción e incrementar la tasa de ganancia), reformular usos del suelo a través de políticas de ordenamiento territorial, entre otros. Así la inversión de capital es coadyuvada por las condiciones que el Estado ha generado con las reformas implementadas a nivel nacional.
3. **Desplazamientos espacio – temporales.** Este resulta de la combinación de la dimensión 1 y 2 y corresponde a la fijación del capital en el ambiente construido con el objeto de hacer posible la producción y consumo (producción y reproducción)

en el espacio y tiempo. Esto, por ejemplo, es evidente cuando el Estado invierte en el desarrollo de infraestructura vial y de servicios en espacios en los que, al mismo tiempo que se llevan a cabo procesos productivos, las personas pueden desarrollar actividades que permiten su reproducción social. De acuerdo con Cicollela (2006), la tendencia en cuanto este ajuste (desplazamiento espacio-temporal) ha sido la construcción de infraestructuras asociadas al consumo, ocio, turismo y circulación. Esto es evidente, por ejemplo, en la proliferación de centros comerciales tanto en los núcleos urbanos (grandes e intermedios) como en zonas antes consideradas rurales.

En la perspectiva de Harvey (1998), bajo el modelo fordista, los estados resolvieron las tendencias a la sobreacumulación a través de dos modalidades de acciones: la primera que correspondió al control de la devaluación y al establecimiento de sistemas de control macroeconómico, encaminados al “equilibrio de la producción masiva y el consumo masivo” (p. 208); la segunda, directamente relacionada con los desplazamientos espacio temporales, que corresponden a la realización de inversiones a largo plazo con el objeto de absorber “cualquier excedente de capital o trabajo” (p. 208). Ejemplo de esto, es el desarrollo de obras de (infraestructura: vial⁴, de servicios, para la comercialización, de carácter social -reproducción social-, entre otros), bajo la modalidad de endeudamiento a largo plazo.

A partir de la década de los 70, las tendencias a la sobreacumulación se vuelven permanentes, aspecto que implica el cambio de estrategias y la profundización del desplazamiento espacio-temporal. En palabras de Harvey (1998, p. 210), los “mecanismos involucrados en el control de las tendencias a la crisis se vieron finalmente avasallados por el poder de las contradicciones subyacentes al capitalismo”. En este contexto, el papel de los Estados se enfoca (a través de la implementación de los programas de reformas estructurales) en constituir condiciones legales, políticas, sociales, entre otras, que facilitaran la profundización y expansión territorial del capital. En el contexto neoliberal⁵, las acciones estatales, alineadas con los dictámenes del

4 Harvey (2007, p. 41) considera que “las infraestructuras físicas de transporte especialmente fijos e inmóviles (puertos, aeropuertos, sistema de transporte) son requeridos para liberar el capital y el trabajo y facilitar su movimiento espacial”.

5 Harvey (2008) sugiere que la estrategia neoliberal, a través de la aplicación de paquetes de reformas estructurales, apuntó a la maximización de las libertades empresariales, la consolidación de los derechos de propiedad privada como eje de lo económico; libertad individual, mercados sin trabas y libertad comercial. Así, el au-

Consenso de Washington y las orientaciones de los organismos internacionales (FMI, BM), han incidido en la configuración espacial a través de 3 elementos: a. “el rediseño del circuito de infraestructura aérea, vial, férrea, fluvial y de puertos” (Restrepo 2001, p. 102). Esto ha sido factible a través de las reformas portuarias y la privatización de la infraestructura vial; b. Procesos de relocalización industrial y de servicios. A través de las reformas arancelarias, tributarias y de comercio exterior, se reforzó el sistema primario exportador y se dio un impulso importante a la construcción de parques industriales y zonas francas, y al desarrollo de enclaves minero-extractivos; y, c. “la descentralización y multiplicación de los lugares de producción del valor” (p. 102). Aspecto que apunta a “ampliar el proceso productivo para lograr las capacidades reproductivas de la población en los territorios y, por otra, para vincular directamente estos mercados consolidados con los flujos del mercado mundial” (p.102).

Se destaca, entonces, que, así como al modelo de acumulación fordista le correspondió un tipo de organización espacial que requería de economías espacialmente concentradas, al modelo flexible le corresponde una organización espacial con menor dependencia de la contigüidad física, aunque eso no significa en modo alguno que el territorio tenga menor relevancia. Pues pareciera que se cree que, en la fase de la globalización en su etapa actual, la acumulación se basa en procesos intangibles, principalmente, en operaciones financieras globales como aspecto determinante de la cara neoliberal). Pero, como bien sostiene Harvey, “la actividad capitalista está siempre fundada en algún lugar” (Harvey, 2007, p. 23).

En cuanto a eso, Calonge (2015) sugiere no confundir el hecho de que los intercambios y las inversiones alcancen la dimensión global con el hecho de que puedan prescindir de localizarse y territorializarse, “aunque sea por cada vez más breves períodos, los agentes económicos han de espacializar sus inversiones para sostener la recogida lo más ampliada posible de beneficios” (p. 139). Lo que ha ocurrido es que la deslocalización de la producción atribuida a la globalización ha sido erróneamente interpretada como la pérdida de relevancia del lugar, en el sentido de que la misma produce procesos de desterritorialización en el momento en que, y como sostiene Haesbaert (2012), refiriéndose a las elaboraciones teóricas de Robert Sack, el territorio deja de ser un “espacio que tiene el acceso controlado, (lo que supone que), la desterritorialización implicaría la disminución de los

tor concibe que el papel del Estado se ha enfocado en “crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas” (p. 3).

controles en el espacio, la superación de los controles territoriales” (p. 18). Esto también se conecta con la idea del debilitamiento del Estado nación, en tanto que detentaba el control territorial dado por la dominación política.

En esta línea, se considera que, si bien en el marco de la globalización neoliberal, el Estado se contrae en sus funciones, esto no limita su papel en la creación de las formas espaciales que el capital requiere⁶. En este sentido, a través, por ejemplo, de las reformas (privatización, desregulación, precarización) y de la permisividad fiscal con las grandes corporaciones, ha contribuido a la “ampliación a gran escala de la magnitud y libre circulación del capital” (Dabat & Vega, 2015, p. 71).

Esto se ha materializado espacialidades emergentes en las que toman forma nuevas configuraciones de la acumulación, como ejemplo, las “plataformas territoriales de competitividad capitalista”. Estas, en opinión de Buitrago (2016), se configuran a través de la implementación de políticas de desarrollo territorial, mediante las que se vincula lo local con lo global, con la finalidad de viabilizar los flujos del capital; las “espacialidades transfronterizas”, las que tienen lugar en el momento en el que lo global “logran desestabilizar las jerarquías de las escalas centradas en el estado- nación” (Sassen, 2007, p. 24); y las “Fronteras del Desarrollo” (Núñez, et, al., 2018), estas -al igual que la propuesta que hace Sassen- son el resultado de la crisis de las “clásicas territorialidades del estado-nación”, aspecto que posibilita la constitución de territorios que hacen viable el contacto entre lo global y lo nacional (por ejemplo, las zonas francas) o lugares en los que se entrecruzan los circuitos de consumo y producción globales con los locales.

De acuerdo a lo explicitado, a través de ajustes normativos y el despliegue de políticas de desarrollo (orientadas al crecimiento económico), se produce una compleja articulación entre lo nacional y lo global. Las acciones estatales que se crean y modelan en relación con los requerimientos de los organismos internacionales operan como dispositivos de producción de territorialidad. Estos espacios (también pueden ser enclaves o zonas francas) implican la reorganización institucional, minimización de las funciones estatales en cuanto a la

6 Se está de acuerdo con Hibou (2013), quien establece que los actores privados siempre requerirán del ámbito político público para la materialización de sus intereses. Y, en esta perspectiva, aun con las modelaciones que ha enfrentado en las últimas décadas, el Estado continúa definiendo el derrotero de la economía (claramente influenciado por lo privado). En esta vía, Hibou considera que “hay una continuidad en la influencia de lo político [...] y los privados dependen directamente del poder político para el ejercicio de sus funciones” (p. 40). Así, la autora sostiene que la privatización puede ser considerada como “un nuevo intervencionismo de Estado”.

regulación ambiental y laboral, y debilitamiento de la institucionalidad pública, como actor garante de los derechos de la ciudadanía (Buitrago, 2016). En este contexto, opera una “política de desmonte de lo nacional”⁷. Esto tiene como finalidad “generar cambios en el alcance y competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional” (Sassen, 2007, p. 27). Los cambios dan lugar a “nuevos ordenes institucionales” y/o la alteración de los existentes (p. 35). La consecuencia es la reconfiguración del papel del Estado y, con ello, la “formación de un nuevo orden institucional privado” (p. 49), mediante el que se adecua la producción normativa, gestión de lo público, y toma de decisiones. Se dispone, además, de la fuerza policial y militar para la instauración de un orden económico global en los territorios.

A través del desmonte de las regulaciones arancelarias y monetarias, la desregulación del mercado y del trabajo, la constitución de regímenes de protección a la propiedad privada, entre otros aspectos, ha sido factible la “globalización de los circuitos económicos, comerciales y financieros nacionales” (Restrepo, 2001, p. 98). Pero, en este punto y de acuerdo con Restrepo, resulta clave precisar que no todos los territorios se globalizan igual: “sólo algunos sitios y actividades se conectan a los flujos transnacionales, otros quedan subordinados mediante actividades secundarias y los más, relegados y al margen de la globalización” (p. 99). Este aspecto está estrechamente relacionado con la producción y mantenimiento de las desigualdades territoriales.

LA DESIGUALDAD TERRITORIAL COMO RASGO ESTRUCTURAL DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

La desigualdad territorial es un rasgo definitorio del modelo de desarrollo latinoamericano, caracterizado por lo que Prebisch denominó como “dinámica del capitalismo periférico, [el cual] se basa fundamentalmente en la desigualdad” (1981, p. 15). Esa desigualdad no se afectó por el período de crecimiento económico experimentado por las economías de la región, gracias –fundamentalmente– a los precios internacionales de las materias primas, durante lo que se denominó como el superciclo de las *commodities* y que tuvo lugar entre 2004 y 2014. La insuficiencia del crecimiento económico para afectar positivamente las inequidades territoriales responde al propio modo de acumulación territorialmente concentrado, en el marco del cual se

7 A esto, Sassen (2007) lo nomina como “la desnacionalización de las políticas de Estado y la privatización de la producción de normas” (p. 47). No es privatización porque la norma la produzca en particular, sino porque en su formulación no solo tienen peso las directrices de los organismos internacionales, sino también porque viabiliza los intereses privados de gremios, empresas privadas y corporaciones, por ejemplo.

producen esos ciclos de incremento de la riqueza. Tal como lo expresan Casalis y Villar, “si bien no se puede establecer una relación unicausal entre modelo de acumulación y desigualdad espacial, se puede observar una relación bastante estrecha entre ambas” (2011, p. 8).

Se conforma así un patrón de desarrollo territorial desigual, con una reproducción de la relación centro-periferia que define la espacialidad capitalista global, pero ahora al interior de los Estados nacionales. Se trata de una relación de poder asimétrica en la que el “desarrollo y el subdesarrollo conforman realidades diferenciadas y contrapuestas que se encuentran estructuralmente articuladas” (Enríquez, 2010, p. 116). A su vez, esa relación asume formas específicas en el modelo de desarrollo de la región latinoamericana y su inserción en la economía mundial:

[...] este problema se vincula a un conjunto de interrelaciones de tipo sistémico, histórico y estructural, específicas a la forma de inserción de la región en la economía mundial y a las estructuras productivas asociadas a ella, en la cual las desigualdades territoriales forman parte de la dinámica general del desarrollo latinoamericano, y deben explicarse entonces en el marco de una perspectiva más global (De Mattos, 1983, p. 98). (citado en CEPAL, 2015, p. 18).

De este modo, la explicación que propusiera Prebisch a mediados del siglo pasado (1951) y que se constituyera como el centro de la teoría cepalina sobre las causas histórico-estructurales del subdesarrollo latinoamericano, continúa siendo clave para entender las desigualdades regionales dentro de los países. El esquema centro-periferia y sus categorías teóricas de *heterogeneidad estructural*, *especialización productiva* y *desarrollo desigual*, son herramientas válidas para el análisis de las asimetrías entre espacios subnacionales. Como sostienen Cuervo y Morales (2009, p. 369):

En el funcionamiento del conjunto, el desarrollo de las economías avanzadas requiere y genera el subdesarrollo de las atrasadas. Este mismo tipo de relaciones de dominación se reproduciría entre las distintas regiones o territorios subnacionales. De esta manera, el nivel de desarrollo que alcanza una región es el resultado del lugar que ella ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas, definidas por el comportamiento determinístico de flujos y fuerzas externas a la propia región.

De acuerdo con lo que se viene argumentando, el interés de pensar el desarrollo se fundamenta en tanto que el mismo es desigual, ya

sea porque hay zonas, ciudades, áreas dentro de las ciudades, países o regiones del planeta que están en condiciones desfavorables frente a otras, y que, además, se da en el marco de relaciones, es decir, que la condición de territorio desfavorecido no es independiente del que otros territorios tengan una posición más ventajosa.

La idea del reforzamiento de las posiciones favorecidas de las áreas o regiones avanzadas que tienen procesos de crecimiento económico sostenido, atraen nuevos recursos (población, capitales, empresas), lo que se traduce en un reforzamiento de sus propias ventajas comparativas, dando como resultado un aumento de las disparidades en el desarrollo económico tanto a escala nacional como regional, constituye un aporte clásico al análisis de las desigualdades regionales realizado por Myrdal (1957) en su *teoría del crecimiento circular y acumulativo*, donde explica que

[...] normalmente el libre juego de las fuerzas de mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales; esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas". (Manet, 2014, p. 34).

Al continuar con la línea relacional que se viene planteando, la perspectiva centro-periferia se combina aquí con los enfoques de la geografía crítica (Harvey, 2004) (Smith 2008) (Massey, 2007) y el concepto del Desarrollo Geográfico Desigual (DGD), donde

la desigualdad socio-espacial es intrínseca a la geografía capitalista y fundamental para la reproducción ampliada del capital, (el DGD) se establece sobre un conjunto de disparidades dinámicas entre las distintas escalas geográficas, que se van articulando a lo largo de los cambios del capitalismo histórico con las diferentes reformulaciones del régimen de acumulación capitalista. (Martínez y Murray, 2019, p.166).

Desde esta perspectiva, las desigualdades “dejan así de comprenderse como “órdenes naturales” y emergen como producto de relaciones históricas de poder desigual propias del patrón de producción capitalista, que se acumula y transforma en el tiempo.” (Zaragocin, Moreano y Álvarez, 2017, p.15).

El concepto de *geometría del poder* (“power-geometry”) de Massey (2007) es de utilidad para el análisis de las desigualdades territoriales, ya que permite superar el enfoque predominante centrado en la existencia de territorios con características diferentes y “diferentes velocidades”, obligando a analizar esas inequidades en el marco de

relaciones de poder, en la medida en que la situación de unos territorios está directamente explicada por la de otros, que cuentan con capacidad de ejercer dominación política y económica.

Desde ese punto de vista, el desarrollo se presenta como un hecho político en el que es necesario discutir las relaciones que explican las desigualdades y no solamente describir estas últimas, lo que hace que simplemente pasen a ser disparidades. Esa preocupación guió el proceso de reflexión sobre el espacio propuesto por Massey, quien plantea pensar en una forma de analizar la desigualdad regional que no transite por la forma tradicional de conceptualización. Esa forma se denomina *geografía de la desigualdad*, la cual supone que existen dos territorios distintos, con características diferentes. Se trata de “una conceptualización que refuerza la geometría del poder hegemónica” (Massey, 2007). Ante esto, surge la necesidad de una reconceptualización que no se limite a describir dos regiones en sus diferencias -como entidades independientes- sino en tanto expresión de “las relaciones de producción capitalistas extendidas en el espacio, [...]. Esto es un espacio de relaciones, y relaciones de poder.” (p. 3).

Sobre esta cuestión, Stavenhagen cuestionaba la idea de emplear la categoría dualidad para referirse a la composición estructural que caracteriza a las sociedades latinoamericanas, lo que podría extenderse a cualquier forma de diferenciación. El autor plantea que las desigualdades en el subcontinente no deberían ser leídas como la existencia de “dos sociedades”, sino como relaciones que existen entre ellas. Al respecto, el autor señala:

Estas diferencias, sin embargo, no justifican el empleo del concepto "sociedad dual", por dos razones principalmente: primera, porque los dos polos son el resultado de un *único proceso histórico*, y segunda, porque las relaciones mutuas que conservan entre sí las regiones y los grupos "arcaicos" o "feudales" y los "modernos" o "capitalistas" representan el funcionamiento de *una sola sociedad global* de la que ambos polos son partes integrantes. (Stavenhagen, 1981, p. 16).

En su propuesta también se encuentra la presencia del poder como elemento constitutivo de esas relaciones. En este sentido, las relaciones que se establecen entre áreas centrales y periféricas dentro de los países son comparables con las de las colonias con sus metrópolis, a lo que el autor llama como “colonialismo interno” (Stavenhagen, 1981).

De igual forma, ha sucedido que los territorios han sido revalorizados como el lugar desde donde se piensa el desarrollo en el marco de las corrientes del desarrollo local o endógeno, las que proponen “una

nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en el nuevo contexto de la globalización” (Gallicchio y Winchester, 2003, p. 17). El territorio adquiere entonces carácter de protagonista en tanto se confía en “las capacidades internas de las regiones como el elemento fundamental para el logro del desarrollo” (Cuervo y Morales, 2009, p. 374). Estas corrientes apuestan por una articulación local-global, con crecimiento endógeno, pero aprovechando los recursos exógenos y controlando el excedente generado a nivel territorial, lo que se reconoce dependerá de la capacidad de los actores locales para apropiarse de esos excedentes y volcarlos en la mejora de las condiciones de vida de la población local. Pero eso supone capacidades y grados de autonomía que difícilmente se dan en contextos de imposición de lógicas extraterritoriales económicas que dominan los procesos de territorialización, pues la producción territorial es afectada por el despliegue de capitales globales, que detentan capacidad de gestión en el contexto del modelo de desarrollo transnacionalizado donde los Estados actúan como facilitadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*. Nueva Visión.
- Arellano Ortiz, F. (2007). *El capitalismo global, según el sociólogo William Robinson*. <http://www.other-news.info/noticias/2007/08/el-capitalismo-global-segun-el-sociologo-william-robinson/>
- Beltrán, L. (2020). Reacomodo del Estado para la viabilización de los procesos de transnacionalización y afectaciones territoriales. Estudio de caso Municipios Funza y Cota Cundinamarca, corredor vial autopista Medellín- calle 80. Periodo: 2011-2019. (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana). <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/47050/TRABAJO%20MEP-REPOSITORIO.pdf?bitstreamId=e8d25daa-7f9c-4fa9-9c87-dc9a4e07fddb&locale-attribute=es>
- Buitrago Bermúdez, O. (2016). Competitividad territorial capitalista y despojo del agua en el área de influencia metropolitana de Cali (Colombia). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 237-250. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54719>
- Calonge Reillo, F. (2015). Neoliberalización del territorio y movilidad urbana, una agenda de investigación. *Territorios*, 32, 133-156. [dx.doi.org/10.12804/territ32.2015.07](https://doi.org/10.12804/territ32.2015.07)
- Casalis, A. & Villar, A. (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En D. García Delgado & M. Peirano (Comps.), *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La*

- estrategia de mediano plazo*. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS.
- Castells, M. (1999). *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen 2. Siglo XXI.
- Ciccolella, P. (2006). Economía y espacio: Ejes de discusión para un desarrollo territorial más allá de la globalización. *Párrafos Geográficos*, 5(1), 1–26.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial*. CEPAL.
- Cuervo, M. & Morales, F. (2009). Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: Una revisión bibliográfica. *Revista Análisis Económico*, 55(24), 365-383.
- Dabat, A., Hernández, J., & Vega, C. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *Economía Unam*, 12(36), 62–89.
- De Mattos, C. (1983). La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas. En CEPAL (2015) *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial*. CEPAL.
- Enríquez Pérez, I. (2010). La dialéctica desarrollo/subdesarrollo como expresión de la vocación expansiva del capitalismo: hacia un análisis comparativo de las teorías de la dependencia y el enfoque del posdesarrollo. *Revista Ensayos de economía*, 19(35), 109-132.
- Gramsci, A. (2017). *Escritos* (Antología). Alianza Editorial.
- Estrada, Jairo. (2006). Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990: un balance desde la experiencia colombiana. *Ciencia Política*, 1(1), 141-178.
- Haesbaert, R. (2012). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad, versión transcrita y revisada de la conferencia del mismo título presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM —en el marco del Seminario permanente “Cultura y Representaciones sociales”.
- Hardt, M., & Negri, A. (2002). *Imperio*. Editorial Paidós.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad* (Vol. 228). Amorrortu.
- Harvey, D. (2004). *El «nuevo» imperialismo: Acumulación por desposesión*. Akal.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal.
- Harvey, D. (2008). El neoliberalismo como destrucción creativa. *Apuntes del Cenés*, 27(45), 10-34.

- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Manet, L. (2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Nóesis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23 (46), 18-56. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=859/85930565002>
- Mantobani, J. M. (1997). El ordenamiento territorial. ¿Política social o política económica? En *VI Encuentro de Geógrafos de América Latina*.
- Martínez, M. A. & Murray, I. (2019). Crisis y desarrollo geográfico desigual en la Unión Europea (2009-2015). *Revista de Geografía Norte Grande*, 72, 163-184.
- Massey, D. (2007). Geometrías del poder y la conceptualización del espacio. En *Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela*.
- Méndez, R. (1997). *Geografía Económica: La lógica espacial del capitalismo global*. Editorial Ariel.
- Merchand, M. A. (2013). El Estado en el proceso de acumulación por desposesión favorece la transnacionalización de la minería de oro y plata en México. *Paradigma económico*, 5 (1), 107 – 141.
- Miliband, R. (1991). Poder estatal e intereses de clases. En H. Tarcus (Comp.), *Miliband, Poulantzas y Laclau, Debates sobre el Estado capitalista* (pp. 121-138). Imago Mundi.
- Minsburg, N. (1999). Globalización, neoliberalismo y desigualdad: la experiencia argentina. Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En A. Borón, Julio, C. Gambina & Naum Minsburg (Comps), *Tiempos violentos Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (pp. 4-24). CLACSO.
- Moreno, C., & Zamora, E. (2012). Acumulación capitalista y nueva espacialidad en el Magdalena Medio. *Ciencia Política*, 7(13), 6-39. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41510>
- Núñez, A., Arenas, F., Sánchez, R. & Urrutia, S. (2018). Las “fronteras del desarrollo” en la producción capitalista del espacio en Chile. *Si Somos Americanos*, 18(1), 184-213. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482018000100184>
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Duckworth.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.

- Poulantzas, N. (1978). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI.
- Restrepo, D. (2001). Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista. *Economía Sociedad y Territorio*, 3(9), 93-126.
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. Katz Editores.
- Stavenhagen, R. (1981). *Sociología y Subdesarrollo*. Editorial Nuestro Tiempo.
- Stolowicz, B. (2011). *El posneoliberalismo no es más que un manual táctico conservador para apuntalar al gran capital*. <https://rebellion.org/el-posneoliberalismo-no-es-mas-que-un-manual-tactico-conservador-para-apuntalar-al-gran-capital/>
- Winchester, L. & Gallicchio, E. (2003). Territorio local y desarrollo. En L. Winchester & E. Gallicchio (Eds.), *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay* (pp. 15-24). Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH.
- Zaragocin Carvajal, S., Moreano Venegas, M. & Álvarez Velasco, S. (2018). Hacia una reapropiación de la geografía crítica en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 61, 11-32.

URUGUAY: EL PAPEL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN LA PRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES TERRITORIALES

INTRODUCCIÓN

Generalmente, se tiende a pensar a la política pública como dispositivo para resolver problemas, pero también puede pasar que los genere. Esto es lo que se sostiene que ha venido sucediendo en Uruguay en lo que respecta al mantenimiento, e incluso la profundización, de las brechas territoriales. En cuanto a esto último (las brechas territoriales), el Estado uruguayo viene apostando por una doble vía. Por un lado, ha realizado intentos de distribución espacial de las actividades y el empleo, siguiendo el criterio de reequilibrio territorial. Para ello, los gobiernos apuestan por la promoción de inversiones privadas y, dentro de éstas, a la localización de grandes proyectos de inversión, principalmente de origen externo. El objetivo, al menos en el plano enunciativo, es la generación de un efecto dinamizador de las economías regionales, el empleo y, con ello, mejorar los indicadores de calidad de vida de las áreas receptoras. Por el otro lado, a través de la implementación de acciones denominadas *territoriales*, las cuales se designan así en la medida en que se dirigen al nivel local, buscando impulsar la competitividad del tejido empresarial y el bienestar de la población a partir de procesos de desarrollo endógeno. Esta última estrategia, se sostiene sobre supuestos de participación de la sociedad civil de manera articulada con los niveles locales del Estado, para lo que la descentralización es una condición *sine qua non*. Ambas

políticas, además, son portadoras de conceptualizaciones y se estructuran en torno a discursividades e institucionalidades que les dan sentido y soporte.

Sin embargo, la evidencia muestra que estas políticas no tienen impacto en la reducción de las inequidades entre territorios desarrollados y atrasados. Ello ocurre en la medida en que las mismas, o bien reproducen el modelo de desarrollo concentrado, además de incluir a los territorios en circuitos globales de explotación extractiva; o bien reproducen la condición periférica de territorios sin afectar las causas estructurales que los mantienen en esa posición, siendo estas de dos tipos: productivas e institucionales (CEPAL, 2015). Las especializaciones productivas regionales son las que definen la brecha territorial entre áreas socioeconómicas dinámicas y deprimidas y que se relacionan con mercados de trabajo que generan una distribución territorial desigual de la calidad del empleo y una limitada capacidad para proponer y llevar adelante estrategias de desarrollo desde los territorios. Y sobre esos aspectos, la política territorial no ha demostrado poder o querer incidir.

Estas cuestiones han sido poco atendidas en la medida en que en el contexto regional Uruguay ha sido percibido –y se percibió a sí mismo– como un país territorialmente integrado, a pesar de que es evidente la heterogeneidad en sus diferentes escalas. Esa invisibilidad determinó que la desigualdad territorial no haya sido un objetivo prioritario de la política pública. Si bien esta afirmación puede ser objeto de cuestionamiento en la medida en que la dimensión territorial sí ha estado presente en la agenda estatal durante el período que se propone para el análisis (2005-2019), pero lo cierto es que se la ha incluido sobre el supuesto del desarrollo como un proceso que todos los territorios pueden experimentar, y donde la política pública se entiende desempeñando un papel en la generación de *condiciones* para que ello suceda. De ese modo, la preocupación es *el desarrollo* y no *el desarrollo desigual*. Se despolitiza el problema y se entiende como un asunto técnico. La política pública se convierte en un instrumento, el cual –en caso de no arrojar los resultados esperados– en todo caso es perfectible. Pero no se trata de lo que la política pública hace o deja de hacer para generar desarrollo, pensado como proceso de activación de recursos territoriales latentes, sino lo que hace o deja de hacer para la superación de las asimetrías entendidas como lo que son: un fenómeno básicamente relacional, tal como lo es la desigualdad.

Respecto a lo anterior, ha ocurrido que, por ejemplo, se ha llevado adelante un proceso de descentralización, el cual en su formulación pretendió dotar de mayores grados de autonomía a los ámbitos

locales, pero que al hacerlo terminó produciendo una profundización de las inequidades entre aquellos territorios con mayores grados de desarrollo previo, los cuales tienden a aprovechar mejor ese nuevo marco normativo, y aquellos que partían de posiciones desfavorecidas, los cuales, por el contrario, evidencian debilidades para imponer sus condiciones y así reconfigurar las asimetrías que los afectan.

Por otro lado, en el plano del modelo de desarrollo nacional, se sigue pensando en términos de la planificación centralizada para la corrección de inequidades territoriales, como un proceso cuyo impacto dependerá de la instrumentación de políticas de “inducción a la movilidad espacial del capital” (Silva Lira, 2012, p. 26). Desde esa conceptualización, se estructuró la política de promoción de inversiones, principalmente extranjeras, en el marco de una estrategia que puede ser catalogada como neodesarrollista, donde la tensión entre crecimiento y redistribución se resolvió, utilizando parte de los recursos obtenidos, en políticas sociales. La evidencia indica que estas acciones no produjeron desconcentración geográfica de la actividad económica y el empleo, e incluso que, cuando sí se produjeron localizaciones de grandes inversiones en áreas desfavorecidas, las mismas no mostraron los efectos esperados en lo que refiere al desarrollo de esas zonas.

De acuerdo con lo dicho, en este capítulo se ahondará en cómo la política de desarrollo contribuye al mantenimiento de las asimetrías regionales en Uruguay, entendiéndola no como una herramienta que se calibra, sino como la manifestación del carácter esencialmente político del fenómeno de la desigualdad territorial, en tanto inherente a las formas de espacialidad a la que da lugar la economía capitalista.

ELEMENTOS PARA COMPRENDER LA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y POLÍTICA PÚBLICA EN URUGUAY

INTEGRACIÓN E INVISIBILIDAD DE LA CUESTIÓN TERRITORIAL

Un temprano proceso modernizador sustentado en la industrialización, la urbanización y una ciudadanía asalariada expandida, construyó el imaginario de una sociedad de clase media integrada, conformada alrededor de una fuerte matriz Estado-céntrica. Esto contribuyó a la fijación de acuerdos básicos que, aunque en muchos aspectos ahora discutidos, continúan sirviendo para articular un discurso y una práctica sobre el desarrollo y sobre el papel del Estado en el mismo.

La conformación del mito del Uruguay homogéneo requirió de formatos institucionales que sustituyeran las tradiciones locales y las subsumiera al concepto de Nación, como condición de integración social. Este fue un proceso político, económico, social, y,

fundamentalmente, cultural. Las formas de incorporar las nuevas categorías de pensamiento tuvieron como eje una inspiración racionalista, un nuevo ordenamiento temporal, “el progreso”, universalización de los derechos, formación de ciudadanía y bases culturales comunes, normas y valores que dieran cimiento social indispensable a la cohesión e integración social.

En ese proceso fundacional, el territorio se ordenó en torno a la figura de Montevideo, como el lugar desde donde se irradiaban las ideas y transformaciones sociales que aseguraban derechos, libertades y garantías individuales. Su importancia como ciudad puerto la erigió en el centro de difusión de los códigos modernistas en lo social, económico, político y cultural. Millot y Bertino señalan que el auge de la navegación fluvial fue clave para el proceso de urbanización y que este influyó en la macrocefalia montevideana, donde el ferrocarril y el telégrafo consolidaron el poder capitalino (Millot & Bertino, 1996).

En lo político, la articulación del Estado, partidos y sociedad civil permitió la elaboración de representaciones comunes. El Estado uruguayo, como garante de los intereses nacionales, promovió una cultura política y una cultura de Estado. Esa cultura de Estado era “centralista”. Esto no significó la inexistencia de luchas entre sectores. Por el contrario, actores y fracciones de la burguesía nacional y las élites del interior del país identificadas con el mito del país ganadero manifestaron un creciente malestar por las transferencias de recursos del interior hacia la ciudad (Riella y Andrioli, 2004).

Durante la consolidación del proceso modernizador, la conformación de la matriz societal se caracterizó por el protagonismo del Estado, pues era el que llevaba adelante el proceso de desarrollo, modernización, integración social y autonomía nacional, y para ello requirió de un fuerte proceso de “centralización”. El Estado tenía la necesidad de fortalecerse en su “dimensión legal, territorial e ideológica” (O’Donnell, 1993, p. 23), tanto en lo político como en lo económico y cultural, ya sea para la planificación central del desarrollo, como impulso del industrialismo para la modernización, o la integración sobre la base de pertenencia e identificación cultural de la nación. El Estado actuaba como referente de las políticas públicas y de la acción colectiva y, por su lado, los “actores” del mundo del trabajo y de la producción se unificaban bajo proyectos comunes de la lucha capital/trabajo (Garretón, 2001).

Lo descrito tiene connotaciones en el presente, manifestándose en una fuerte centralización del Estado y la conformación histórica de territorios estructuralmente desiguales, los cuales son la manifestación de una configuración fragmentada que ha pasado desapercibida

detrás del relato que enfatiza en la homogeneidad. Asimismo, la reducida extensión geográfica del país; el escaso tamaño de la población; el que no presente regiones marcadamente diferenciadas por su composición racial o étnica, el tratarse de un Estado unitario fuertemente centralizado; la primacía urbana, entre otros, son factores que también explican el menor interés por el fenómeno de las heterogeneidades territoriales.

Esa idea del Uruguay integrado se sostiene, en buena medida, en el hecho de que experimentó un modelo de sociedad salarial (aunque parcial) cuando, a partir del crecimiento económico y desarrollo social de la posguerra, llegó a contar tempranamente con alrededor de un 40% de su fuerza de trabajo en ocupaciones no manuales urbanas, caracterizadas por un buen nivel de ingresos, estabilidad y derechos sociales. Esto dio lugar al surgimiento de una cultura salarial estructurada en torno a una serie de condiciones objetivas y expectativas entre las que se destacaban: “[...] el pleno empleo, centralidad de la relación salarial, estabilidad laboral, seguridad social, meritocracia, redistribución social, progresividad fiscal, sociedad de consumo de masas, movilidad social” (Barrios, 2000, p. 47).

Lo anterior ha determinado que la cuestión territorial haya ocupado un lugar marginal en la política pública de desarrollo, aunque también es cierto que esa invisibilidad ha sido resultado de un hecho en sí mismo político relacionado con la concentración de poder propia de una configuración macrocéfala, con una ciudad capital que reúne un 40% de la población del país, en la que históricamente se localizó el control de la toma de decisiones políticas y económicas, lo que determinó que territorialmente se pensara en términos de la dicotomía Montevideo y el resto del país (el denominado interior).

Más allá de los motivos, lo cierto es que la particularidad del caso uruguayo lo han puesto a menudo como ejemplo de formas de desarrollo con mejor distribución del ingreso, solidez institucional, estabilidad política, calidad democrática, en discordancia con una imagen que identifica a la región y que se asocia a profundas inequidades y volatilidad social, económica y política. En este sentido, el formar parte del continente más desigual y, a la vez, presentar un desempeño de indicadores muchas veces parecido al de países desarrollados, ha hecho que se haga hincapié en el carácter excepcional del caso uruguayo, más que en aquello que tiene en común con sus vecinos, y eso es básicamente formar parte de una región que ocupa una “posición primario-exportadora, periférica y dependiente” (Filippo, 2017, p. 12) en la división internacional del trabajo.

DESARROLLO ESPACIALMENTE CONCENTRADO

El patrón territorial de Uruguay presenta importantes desequilibrios, con una configuración que muestra regiones claramente diferenciadas, pudiendo hablarse de la existencia de una brecha entre una zona al sur del río Negro, económica y socialmente dinámica, donde es más fácil que se den procesos de innovación, con mejores empleos, conectividad, infraestructura, servicios y, por lo tanto, oportunidades para sus habitantes; y otra rezagada, en el norte -principalmente en el noreste- con una matriz productiva que continúa ligada a la producción agrícola ganadera extensiva o actividades de servicios de bajas calificaciones, las cuales generan empleo de peor calidad. Al respecto, el Banco mundial (2019) establece que "las limitantes estructurales: inversión en infraestructura, integración en cadenas de valor globales, educación y capacitación, y en la persistencia de "disparidades": el porcentaje de la población bajo la línea nacional de pobreza es significativamente más alta en el norte del país" (p. 25).

El análisis regionalizado muestra claramente esa disparidad. Es así como la región metropolitana, que incluye a los departamentos (unidades político-administrativas) de Montevideo, Canelones y San José en el sur del país, contribuye con alrededor del 60% del PIB nacional, diez veces más que la región noreste, la cual abarca a los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó en la frontera con Brasil. Montevideo produce aproximadamente la mitad de PIB (50,2%), seguido por Canelones (9,3%), lo cual implica que casi un (60 %) de la producción de bienes y servicios se encuentra en un área que no alcanza el 3% del territorio nacional (OPP, 2016).

Esa desigualdad en la producción de riqueza se corresponde con especializaciones productivas de las distintas economías departamentales y concentración de actividades industriales y servicios en el sur del país.

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 movilicen hacia ahí. En este caso se produciría un vaciamiento de las regiones que no poseen ventajas absolutas. (OPP, 2016, p. 5).

Como resultado de esto, la calidad del empleo también se reparte de manera inequitativa. Por ejemplo, el departamento de Cerro Largo (noreste), en 2019, presentaba algo más de 20 puntos de informalidad laboral que Colonia (suroeste), con 43,8% y 21,6%, respectivamente. Esto es relevante ya que el no registro a la seguridad social tiene efectos 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, salario vacacional o despido; así como también el no acceso al beneficio jubilatorio en el momento del retiro de la actividad. En cuanto a sus connotaciones sociales, la informalidad es un factor determinante de la pobreza y las desigualdades de ingresos (OIT, 2014).

Eso se refleja en los indicadores de bienestar, a modo de ejemplo, el porcentaje de población que presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la región más deprimida es del 16% más que en la mejor posicionada. El Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay (2013), con cifras del Censo de 2011, refleja que las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los departamentos al norte del Río Negro presentan valores significativamente más elevados de porcentaje de población con carencias críticas. En cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), si bien Uruguay se ubica dentro de los países de desarrollo humano alto, cuando se analiza este indicador multidimensional a nivel departamental se observan importantes diferencias. Como se puede ver en el Cuadro 1, el IDH presenta valores cercanos o por encima del obtenido en el país en los departamentos de la zona más dinámicas (Montevideo, Maldonado y Colonia, en el sur). En cambio, aquellos ubicados en la región menos desarrollada (noreste) su IDH se encuentra por debajo del promedio (Rivera, Cerro Largo, Artigas y Tacuarembó). Asimismo, si bien la totalidad de los departamentos mejoraron su desempeño en el indicador, las diferencias entre ambos grupos siguen siendo evidentes (Cuadro 1).

En cuanto al ingreso medio por departamento y su relación con el ingreso medio nacional (Gráfico 1), se evidencia que los valores que corresponden a la región metropolitana se sitúan cercanos o por encima del promedio del país, frente a los porcentajes de la región más deprimida que son bajos. Además, si se observan variaciones durante el período, las mismas no implican cambios significativos entre regiones.

**Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano por departamento,
Departamentos seleccionados, 2008-2018**

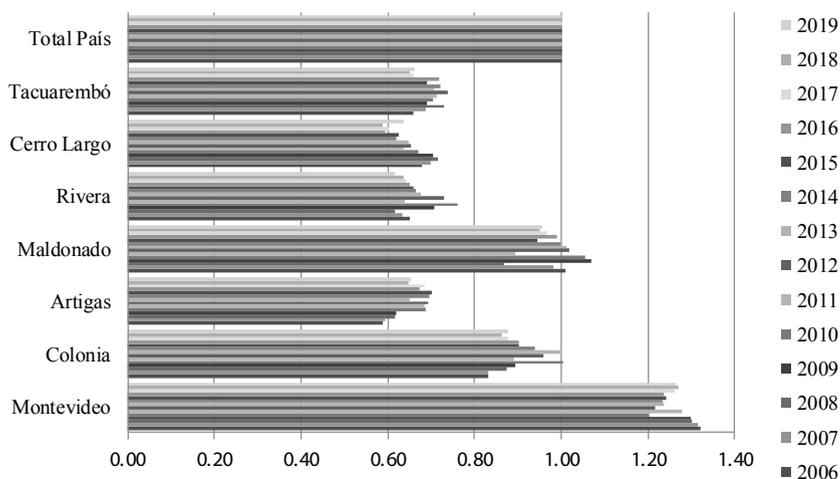
	2008	2018
URUGUAY	0,769	0,817
Montevideo	0,808	0,853
Artigas	0,715	0,777
Cerro Largo	0,722	0,771
Colonia	0,756	0,815
Maldonado	0,748	0,818
Rivera	0,713	0,767
Tacuarembó	0,725	0,777

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE¹ (Encuesta Continua de Hogares y Estimaciones y Proyecciones de población), BCU (Cuentas nacionales) y OPP (Indicadores de Actividad Económica OTU) (2019).

De acuerdo con la información plasmada en el Gráfico 1, se puede advertir que, el período caracterizado por un sostenido crecimiento económico y buen desempeño de los indicadores macroeconómicos y sociales, no tuvo su correlato en la reducción de las desigualdades territoriales. Lo interesante es que ello haya ocurrido en un contexto de política pública de orientación posneoliberal.

1 Instituto Nacional de Estadísticas

Gráfico 1. Ingresos medios por departamento en relación al ingreso medio nacional. Departamentos seleccionados. 2006-2019



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay -OPP en base a Encuesta Continua de Hogares del INE (2019).

LA DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL MARCO DE POLÍTICAS POSNEOLIBERALES

Así como se suele atribuir, y con fundamento, el incremento de la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la vulnerabilidad sociolaboral, entre otras problemáticas, a la aplicación de políticas de orientación neoliberal, surge, por oposición, que a aquellas denominadas posneoliberales se las tienda a ver como herramientas para producir procesos de recomposición del tejido social y del aparato productivo que ha sido afectado por las primeras.

Si bien la utilización del término posneoliberal adolece de precisión en la medida en que, más que por lo que es, se define por pretender superar algo, sin embargo, la definición funciona para comunicar la idea de un período post Consenso de Washington en el cual, de la mano de los denominados gobiernos progresistas (incluido el del Frente Amplio en Uruguay) “[...], el Estado vuelve a adquirir la dimensión de agente rector de la vida social y lo público se coloca encima de lo privado” (Figueroa y Cordero, 2011, p.13). En lo que respecta a la política pública, la misma se opone a “[...] la desregulación, la financiarización, la flexibilidad del trabajo y al libre mercado”, siendo esa postura “la base de cualquier proyecto postneoliberal” (Sader, 2008, p. 25). Este cambio político dio paso a “un tipo de modelo de desarrollo que aspira a lograr crecimiento económico y redistribución social a favor de los más desfavorecidos y a una matriz

de inclusión socio-política que combina diversos formatos democráticos” (Stoessel, 2014, p. 28).

En Uruguay, eso se tradujo en una política pública con un formato menos mercadocéntrico. En cuanto a esto, la tesis de que el crecimiento no es suficiente si no hay políticas públicas orientadas a la distribución equitativa fue demostrada empíricamente para el caso uruguayo en los análisis realizados por Olesker (2019). El autor compara 2 períodos de crecimiento económico: 1985-1998 y 2005-2018 y muestra con datos secundarios (INE, BPS², BCU³) que los resultados sobre los indicadores de bienestar social y desigualdad de ingresos no fueron los mismos y que el mejor desempeño se dio en el segundo período, gracias a la acción de la política pública de tipo redistributiva. Esta política incluyó la inversión privada con orientación estatal, Consejos de salario por rama de actividad, incremento del salario mínimo, políticas activas de empleo, formalización del empleo, acceso a políticas sociales y reforma tributaria, entre otros. Lo que configuró lo que define como un modelo de desarrollo “incluyente y distributivo”, en oposición al del primer período, al que denominó “excluyente y concentrador” (Olesker, 2019, p. 28).

Lo anterior, dio como resultado el fortalecimiento del mercado interno y mejora de los indicadores de empleo y bienestar de la población. Fue así como, entre 2005 y 2018, se incrementó el salario real en un 60%, se redujo el desempleo, aumentó el número de ocupados, y disminuyó el número de trabajadores informales, que pasó del 40% a 25%. Además, se abarató el costo de salud para los hogares de menos recursos, los jubilados mejoraron su poder de compra debido al ajuste de pasividades por Índice Medio de Salarios, sumado al aumento diferencial y mayor de las jubilaciones mínimas, también por ingreso universal y con aporte justo sobre sus ingresos al sistema nacional de salud de los jubilados. Lo anterior, como resultado de una mezcla de 2 grandes definiciones de política pública: la fijación del salario mínimo nacional y la convocatoria a negociación colectiva. Por su parte, el gasto público social (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, cultura y deporte), con relación al PIB, pasó del 20% al 27,3%, es decir, 7 puntos más en un PIB que creció 64% entre 2005 y 2017. Asimismo, el gasto público social, respecto al total del gasto público, pasó de 67,9% a 75,8%. Como resultado, se redujo la pobreza y la pobreza extrema (indigencia). La primera, por ejemplo, bajó 31 puntos entre

2 Banco de Previsión Social.

3 Banco Central del Uruguay.

2004 y 2011 (1 millón menos de pobres). También, se mejoró la distribución del ingreso, donde el índice de Gini pasó de 0,453 a 0,380 (Olesker, 2019).

Si bien estos datos hacen referencia a la importancia de la política para que se produzca la redistribución de la riqueza, cabe preguntarse si alcanza con la “vuelta” del Estado para que los fundamentos neoliberales sean erradicados de la política pública. En lo que a eso se refiere, Stolowicz (2011) concibe el posneoliberalismo como una estrategia conservadora que representa la continuidad del proyecto neoliberal.

En Uruguay, se observan manifestaciones de esa continuidad en la dimensión territorial, la cual sigue estando principalmente gestionada por las lógicas de mercado. Esto se puede ver en lo que se refiere a la distribución territorial desigual de la calidad del empleo, la cual no ha cambiado aun cuando sí lo hizo el marco político y la política de desarrollo. En cuanto a eso, si bien como resultado del giro político que ocurrió en 2005, se pusieron en práctica una serie de políticas sociolaborales que dieron buenos resultados en la mejora de la mayor parte de los indicadores sociales, sin embargo, estas políticas no tuvieron efecto significativo sobre las inequidades entre zonas desarrolladas y atrasadas. Por el contrario, los indicadores siguen mostrando realidades socioeconómicas dispares.

Existen condicionantes estructurales que no han podido ser superadas, lo que es reconocido por los propios organismos responsables de la política pública de desarrollo. La ineficacia de las acciones implementadas para reducir los desequilibrios territoriales ha sido plasmada incluso en documentos oficiales. Se tiene, por ejemplo, el reciente informe *Aportes para una estrategia de desarrollo 2050* de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), donde se expresa que

En cualquier circunstancia, la evidencia parecería mostrar que, si bien existe una tendencia general de mejora de los indicadores sociales básicos –compatible con un proceso de crecimiento económico que conduce a una convergencia real sobre los niveles de vida–, no existen elementos que permitan identificar una tendencia estructural a la convergencia nominal territorial, determinada por diferentes trayectorias históricas y circunstancias del territorio. (OPP, 2019, p. 195).

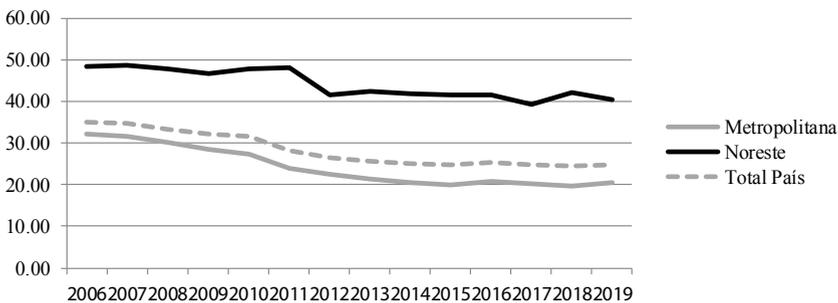
Desde aquí, se cree que parte importante de la explicación de que esa “tendencia estructural a la convergencia” no se dé se relaciona con las especializaciones productivas de los territorios y la distribución desigual de la calidad del empleo a la que las mismas

especializaciones conllevan, las cuales no han sido modificadas por las estrategias de desarrollo.

Lo anterior, queda en evidencia cuando se observa la forma cómo la informalidad laboral fue afectada por las políticas de formalización. Se pudo observar que, si bien como resultado de los cambios en la legislación laboral y tributaria se redujo significativamente el número de ocupados no registrados a la seguridad social, ello no se reflejó en la reducción de la brecha entre territorios (Gráfico 2).

Como se puede ver en el Gráfico 2, si bien, entre 2006 y 2019, se produjo un descenso del empleo no registrado en el total del país, la distancia entre la región más afectada y la menos afectada no solamente se mantuvo, sino que se incrementó (la medida del rango (R) en el comienzo de la serie era de 16,17 mientras que al final fue de 19,98 puntos porcentuales).

Gráfico 2. Evolución de la informalidad laboral, regiones seleccionadas, 2006-2019



Fuente: Elaboración propia, con base en Observatorio Territorio Uruguay - OPP con base en INE (Encuesta Continua de Hogares). Base: Población ocupada (2019).

Así, el comportamiento territorial del dato referido al porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social resulta relevante en la medida en que ha demostrado ser un buen indicador para medir la calidad del empleo (Amarante & Espino (2009) en Amarante, Arim & Yapor; (2015)), aspecto clave para los procesos de integración territorial:

El trabajo, además de ser el principal motor para la superación de la pobreza y el ámbito más decisivo para la producción, exacerbación o mitigación de las desigualdades, es un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación

de la ciudadanía, y el eje articulador de la integración social y económica (CEPAL, 2010, 2012a y 2014). Por una parte, la centralidad del trabajo se debe a que ahí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares: según cálculos realizados por la CEPAL para 18 países de América Latina, alrededor de 2017, el 72% del ingreso total de los hogares y el 64% del ingreso total de los hogares en el primer quintil de ingresos provenía del trabajo (CEPAL, 2019). De ahí que lo que ocurra en el ámbito del mercado de trabajo, y en especial de los ingresos laborales, tendrá fuerte incidencia en el ingreso total de las familias, y, por lo tanto, en sus condiciones de vida. Por otra parte, cabe destacar que en el mercado de trabajo se producen y exacerban desigualdades no solo relacionadas con el ingreso. Por ejemplo, las asimetrías de género, raza, etnia y área de residencia son muy significativas en relación con las posibilidades de acceso y permanencia en diferentes ocupaciones y puestos de trabajo (CEPAL, 2014 y 2016b). (Abramo, Cecchini & Morales, 2019, p. 24).

La inequidad de los mercados de trabajo regionales en materia de calidad del empleo constituye uno de los principales desafíos para la cohesión territorial, por lo que resulta significativo que, a pesar de la existencia de un marco político y de política pública favorable a la formalización laboral, no haya tenido incidencia en la desigualdad entre espacios subnacionales.

En este punto, es necesario plantearse por qué la desigualdad territorial sale indemne en un contexto donde el mercado, considerado como quien la genera, es objeto de una mayor regulación por parte del Estado. Lo que lleva a otras preguntas como, por ejemplo, si efectivamente la producción de territorialidad es un área de competencia prioritaria de la política pública, o si la misma responde fundamentalmente a las necesidades del capital, donde el Estado desempeña funciones de facilitador. Desde aquí, se recupera esa idea en la medida en que se reconoce la desigualdad como un aspecto inherente al modelo de desarrollo latinoamericano y al papel que los Estados juegan en el mismo.

LA HETERODOXIA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN EL PERÍODO RECIENTE

Al igual que el resto de países de América Latina, en los últimos años, Uruguay implementó una serie de políticas públicas que brindaran repuestas a la problemática del "desarrollo" y diseñó diversas estrategias sobre todo en lo atinente al papel del Estado, al accionar nacional frente al capitalismo global, a la afectación territorial en las propuestas modeladas tanto por las agencias internacionales que "piensan" el desarrollo, así como a los lineamientos de los distintos

paradigmas que han surgido y han sido aplicados en diversos contextos de América Latina.

En el caso uruguayo, se asiste a una concepción ecléctica del desarrollo, definida en función de coexistencias y/o persistencias en la aplicación de políticas públicas que responden a modelos y corrientes de pensamiento que se han superpuesto y se superponen entre sí (Andrioli, 2018). A grandes rasgos, se puede hablar de la persistencia de visiones neoliberales con estrategias ortodoxas que son arrastres de las exigencias impuestas por las agencias internacionales; posturas neoinstitucionales con estrategias de desarrollo social y humano que se proponen mejorar la calidad institucional del Estado y corregir las deficiencias del mercado; y, por último, implementar una visión neodesarrollista/keynesiana con estrategias "heterodoxas" que, sin dejar la perspectiva neoinstitucional, se apoyan en criterios de sustentabilidad del plan económico estatal y de "negociación con dignidad" (García Delgado, 2006, p. 76-82). Se observa así, la continuidad de estrategias propias de modelos neoliberales, con exigencias de capitales financieros globales y agencias internacionales que continuaron presionando por reformas "estructurales para lograr crecimiento" (García Delgado, 2006, p. 82).

En síntesis, se encuentran resabios de valoraciones positivas hacia el derrame económico y estrategias de *lobby* público/privado nacional y global. Un Estado que, por un lado, daba señales hacia afuera de confiabilidad en el manejo de sus variables macroeconómicas, enfocado en la recepción de inversiones extranjeras directas como, por ejemplo, el impulso a la localización de agro-negocios en materia forestal, sojera y de minería a cielo abierto. Por otro lado, los sucesivos gobiernos de izquierda, en Uruguay (2005-2019), impulsaron políticas que se ajustaron a la visión neoinstitucionalista en el sentido de reforzamiento de políticas sociales e incremento de los derechos de ciudadanía con criterio de territorialidad y políticas públicas, como la descentralización del Estado con criterio de profundización democrática. A su vez, esa heterodoxia del desarrollo se tradujo en una constelación de instituciones y discursividades desarrollistas que han marcado los lineamientos de las políticas públicas.

Pero más allá de la cuestión de la hibridez de los lineamientos conceptuales que sostienen la política de desarrollo en materia territorial, lo cierto es que las desigualdades persisten, pese a que recientemente se asistió a un período de crecimiento económico sostenido como resultado de condiciones externas favorables. Pero este crecimiento, al igual que lo sucedido en la región, "no ha permitido superar las grandes distancias relativas entre territorios rezagados y avanzados" (CEPAL, 2015, p.32).

Es por ello por lo que resulta necesario insistir en la cuestión de los límites de la política de desarrollo en la solución de las desigualdades territoriales, a la luz del hecho de que las políticas desarrollistas que intentaron revertir dichas brechas no han tenido, en muchos casos, los resultados esperados.

LA ESTRATEGIA DEL ESTADO URUGUAYO ANTE LA BRECHA TERRITORIAL

La constatación de la persistencia y/o profundización de las disparidades territoriales ha determinado que haya vuelto a ocupar un lugar importante en la política pública, ante el hecho evidente de que, como sostienen Alden y Morgan (1974, s.p.),

[...] para un individuo las expectativas de la vida y las oportunidades de auto-realización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Si se acepta lo anterior, se asume que el logro de la equidad social requiere necesariamente de políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial.

Bajo esta premisa, entre 2005 y 2019, el Estado uruguayo ejecutó acciones que tuvieron al territorio como su objeto de interés. En algunos casos, se trató de políticas que, sin tener como prioritaria la desigualdad territorial, la terminaron incluyendo como parte de su propio proceso de legitimación, tal como es el caso de los esfuerzos por captar inversiones. Esta perspectiva de políticas públicas, como se verá más adelante, contenía dispositivos de estímulos a la localización de dichas inversiones en territorios deprimidos, sobre el supuesto de que producirían un efecto de derrame. Por otra parte, en otras políticas, la cuestión territorial sí se presentaba como central, pero no en el sentido de la superación de las desigualdades, sino como parte de la concepción del desarrollo en tanto proceso de estímulo a la competitividad económica del sistema de empresas locales y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en los ámbitos local y regional.

A continuación, se analizarán ambas estrategias de acuerdo con la capacidad de modificar las limitantes estructurales que definen las posiciones desiguales en las jerarquías territoriales.

EL CARÁCTER NEODESARROLLISTA DEL MODELO NACIONAL DE DESARROLLO

Como sostiene De Mattos (1996), la idea que vincula el crecimiento con el desarrollo y con efectos de derrame territorial continúa

formando parte de la solución cuando se piensa en la política pública para el logro de reequilibrios espaciales.

[...] hoy como ayer, los esfuerzos, orientados a atenuar las desigualdades regionales tienen como punto de partida la certeza de que el crecimiento es una condición necesaria, aun cuando no suficiente, para el desarrollo, lo que en la práctica se traduce en una continua búsqueda de caminos apropiados para desencadenar procesos de crecimiento en las áreas rezagadas, tanto a escala nacional como subnacional. (p. 2).

En el momento de calificar la política de desarrollo del Estado uruguayo existe cierto consenso en que, luego del período neoliberal de fines del siglo pasado y primeros años del presente, desde 2005, la política viró hacia una estrategia de tipo neodesarrollista, entendiendo por ello

[...] 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 et. al, 2013, p.13).

De esa forma, se retomó 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 del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974.

En ese momento, ante un escenario de disparidades regionales, los Estados respondieron “programando cursos de acción en términos de su expresión espacial” (Rofman, 1989, p. 353), con el fin de intervenir sobre las disparidades, al considerarlas como un problema que podía ser solucionado por medio de “políticas explícitas de desarrollo regional” (CEPAL, 2010). En ese contexto, el desarrollo es entendido como “cambios inducidos, enmarcados y generados por políticas deliberadas” (Hirschman, 1958) (en Hermansen (1977, p. 6)). En este sentido, aun cuando ya no se trate del primer “desarrollismo” de los años sesenta, se detecta el influjo del nuevo pensamiento cepalino cuando se plantea

[...] la necesidad del desarrollo del mercado externo y la introducción de nuevos parámetros para el desarrollo industrial (cuidado del ambiente, incorporación de nuevas tecnologías, agregado de valor a los productos, integrado a aspectos sociales) y la forma como el Estado intervendría en el diseño e implementación de las políticas, cuidado del aspecto fiscal de las economías e integración social (CEPAL 2012). (Morales, 2014, p. 5).

Así, como ocurriera durante la etapa desarrollista, es posible observar intentos de búsqueda de equilibrios redistributivos de las actividades económicas y del empleo y, con ello, de la población. En ese marco, el Estado se propuso revertir la concentración territorial generada por lo que De Mattos (1993, p. 81) denominó como la “dinámica territorial del fordismo periférico”, propia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La configuración desigual a la que diera lugar esa dinámica fue considerada como un problema que podía ser resuelto por medio de políticas públicas. El objetivo de esas intervenciones fue lograr una mejor distribución de las actividades económicas, de la población y del empleo a través de la creación de *polos de crecimiento*, estratégicamente ubicados en las ciudades de las regiones periféricas. Se entiende por *polos de crecimiento* o *polos de desarrollo* al fenómeno de

[...] una o más industrias que, por sus flujos de productos e ingresos, provocan el crecimiento de las demás industrias ligadas tecnológicamente a ellas (polarización técnica), determinan la expansión del sector terciario por intermedio del ingreso generado (polarización de ingreso), y producen un aumento del ingreso regional debido a la progresiva concentración de nuevas actividades en un área dada, en la hipótesis de que esta área posee los factores necesarios de producción (polarización psicológica y geográfica: Jean Paelinck). (Silva Lira, 2012, p. 5).

Para ello, se diseñaron diferentes dispositivos con el objetivo de fomentar la deslocalización del capital a través de subsidios e incentivos crediticios y fiscales y de importantes inversiones en infraestructura pública, entre otros.

En la actualidad, nuevamente desde la política pública se menciona la problemática de los elevados niveles de desigualdades “[...], que son injustos e ineficientes, que deterioran el tejido social y que son un obstáculo al desarrollo” (CEPAL, 2019, p. 7). Como respuesta a este problema se piensa en la localización de actividades productivas o de servicios en regiones periféricas, en el supuesto de que provocarán

efectos expansivos sobre el empleo (directo o indirecto) y la economía local a partir de la demanda de insumos y generación de un tejido empresarial alrededor del emprendimiento, entre otros resultados.

Esta confianza en el efecto amplificador de los beneficios de la radicación de capitales en los territorios receptores da lugar a posiciones críticas. Por ejemplo, Carrión, Fernández y Marco, para el caso mexicano, y específicamente frente a las expectativas generadas en torno a la inversión extranjera directa, sostienen que la política pública de desarrollo contiene un fundamento neoliberal al asumir que ésta “generaría un aumento del PIB tanto de forma directa como indirecta, y contribuiría al crecimiento económico del país” (2012, p. 2).

En el caso de Uruguay, la confianza en el efecto amplificador parece ser el fundamento de una serie de dispositivos de estímulo, los cuales tienen como “cliente principal” a las empresas transnacionales (ETN) (Barreto y Carrau, 2015, p. 5). Se trata de un conjunto de medidas diseñadas para facilitar la llegada de capitales, entre las que se encuentran la Ley de Puertos N°16.246, Ley Forestal N°15.939, Ley de Zonas Francas N°15.921, Ley N°18.786 sobre Contratos de Participación Público-Privada; Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y la firma de Acuerdos marco y Tratados de Libre Comercio, entre otros (Barreto y Carrau, 2015).

La piedra angular de esa estrategia está en la promoción de inversiones (Ley 16.906 de Promoción y Protección de inversiones y Decretos reglamentarios 455/007 y 2/012), la cual tiene entre sus objetivos contribuir a superar la brecha territorial. Para ello, y formando parte de los aspectos que se consideran para el otorgamiento de los beneficios a los proyectos de inversión⁴, aparece el referido a que éstos “contribuyan a la descentralización geográfica”, así como también, “que se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales” (Art. 11 de la Ley 16.906). Se supone que esa descentralización

4 Específicamente, en la Ley, se prevén estímulos para propuestas cuyos proyectos de inversión sean declarados como promovidos por el Poder Ejecutivo y se considera para el otorgamiento del beneficio aquellos que, entre otros aspectos: a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; c) generen empleo productivo directa o indirectamente; d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; e) fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo y; f) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales (Ley 16.906, 1998).

acontecerá al fomentar la localización de emprendimientos en aquellos departamentos con mayor índice de pobreza (IPD). Además, en el sentido que se comentó antes, dicha normatividad incluye tanto las inversiones nacionales como extranjeras y se les asegura a éstas últimas que el régimen de admisión y tratamiento será el mismo que se le concede a un inversor nacional (Art. 2° Ley 16.906).

Concretamente, el mencionado régimen establece beneficios fiscales a las inversiones de acuerdo con una serie de indicadores derivados de objetivos y que consisten en la devolución del IVA; exoneración de Tasas o Tributos a la Importación y del Impuesto al Patrimonio; así como la reducción del Impuesto a la Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE).

Entre los objetivos, se encuentran dos que resultan de interés para este análisis: *generación de empleo y descentralización*. El primero otorga puntaje, según el tamaño de la inversión y la calidad del empleo generado. En cuanto a este último aspecto, se pondera y se le otorga mayores puntajes según el salario que se pague (en tramos de acuerdo con el índice Base de Prestaciones y Contribuciones, BCP). Con ello, se asume que se tendrán puestos laborales mejor calificados; además prevé un incentivo adicional si se vincula a mujeres, menores de 24 años o mayores de 50 u ocupados en tareas agropecuarias.

Por su parte, la *descentralización* asigna mayores puntajes a los proyectos de acuerdo con su localización, teniendo en cuenta el Índice de Pobreza Departamental si es en el interior y, según el Índice de Desarrollo Humano del barrio, si es en Montevideo (UnASeP-MEF⁵).

LOS EFECTOS DE LA ESTRATEGIA SOBRE LA BRECHA TERRITORIAL

Se presentan las implicaciones que el modelo de desarrollo nacional tiene en la superación de la heterogeneidad territorial. En este contexto, en primer lugar, se analiza la distribución territorial de los proyectos de inversión recomendados al Poder Ejecutivo por parte de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) en el marco del régimen de protección y promoción de inversiones productivas (Ley 16.906). El análisis se hace tomando en consideración el período 2009 y 2017⁶. Se presenta la información referida al porcentaje de proyectos y empleo que se esperaban generar en las 2 regiones (agrupamiento de departamentos) con mayor y menor incidencia del empleo no registrado; y, en segundo lugar, se estudia una experiencia

5 Unidad de Apoyo al Sector Privado-Ministerio de Economía y Finanzas.

6 Se reprocesaron y analizaron datos procedentes de la Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía (UNASEP-MEF, 2020).

concreta de localización de una inversión extranjera, específicamente en la industria forestal en un territorio de escaso dinamismo previo.

• **LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS INVERSIONES Y DEL EMPLEO**

Los resultados observados del régimen para el período 2009-2017 muestran que, tanto la distribución de proyectos como los empleos que se esperaban generar (los que se supone son necesariamente formales), se dirigieron principalmente a la región que presenta mejor calidad del empleo (menos afectada por la informalidad laboral) (Cuadro 2 y Cuadro 3).

Cuadro 2. Proyectos recomendados para su aprobación según regiones seleccionadas. Porcentajes, período 2009-2017.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Noreste	2,8	2,7	3,3	4,3	4,5	3,7	4,2	6,7	4,0	3,9
Metropolitana	65,5	65,0	65,1	63,5	61,7	60,9	53,8	55,9	58,5	61,7
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de MEF-COMAP (2018).

Cuadro 3. Empleos que esperaban generar según regiones seleccionadas. Porcentajes, período 2009-2017.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Noreste	4,0	2,1	3,8	6,2	6,6	8,2	6,6	5,3	7,3	5,1
Metropolitana	61,8	69,4	58,3	59,9	57,8	69,3	51,1	65,0	57,8	61,6
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de MEF-COMAP (2018).

Se puede apreciar que, en términos generales, no se ha cumplido con el objetivo de descentralización y su cometido de generar dinamismo económico, así como puestos de trabajo en los territorios menos favorecidos. Los datos muestran que 6 de cada diez proyectos, y la misma cantidad de empleos generados en el período en el marco del mencionado régimen, tuvieron como destino la región mejor posicionada en los indicadores de desarrollo socioeconómico.

Esto se corresponde con el resultado obtenido por intentos similares durante el período desarrollista donde, más allá de algunos casos puntuales, la desconcentración no solo no se produjo, sino que, por el contrario, la mayor parte de las empresas que adhirieron al régimen

de incentivos se localizaron en áreas cercanas a las regiones centrales y se reforzó la tendencia a la concentración y, con ello, al mantenimiento de las disparidades.

Se cree que las razones sobre la no efectividad de los intentos de reconfiguración territorial del actual régimen de inversiones y su objetivo de descentralización, se debe a lo que De Mattos (1993) argumentaba sobre el fracaso que se dio durante el período de planificación regional del primer desarrollismo. Entre las razones, se tienen: 1) que las acciones indicativas para la deslocalización de la inversión privada hacia las regiones periféricas no lograron competir con las ventajas que les ofrecía la cercanía con la región central; y 2) que las políticas territoriales tuvieron un carácter marginal y ocuparon un lugar subordinado frente a aquellas políticas globales o sectoriales que aseguraban, en ese momento, las condiciones para la industrialización sustitutiva.

Las explicaciones para ese escaso éxito aluden al hecho de que los decisores hayan priorizado políticas de carácter global y/o sectorial, las cuales

[...] consideraron necesarias para impulsar la dinámica de acumulación y crecimiento requerida por el proyecto desarrollista, en el que la industrialización sustitutiva jugaba un papel fundamental. [...] (de modo que) los objetivos concernientes a la redistribución territorial de las actividades productivas y de la población, en la mayor parte de los casos no fueron mucho más que expresiones retóricas, necesarias principalmente por razones de legitimación política [...]. En contraposición, los objetivos y las políticas de distribución territorial de las actividades y de la población, aparecieron como intentos claramente marginales de revertir tales tendencias, lo que incidió, tanto en la baja prioridad que se les asignó, como en su escasa eficacia. (De Mattos, 1993, p. 95).

• TERRITORIOS INSERTOS EN DINÁMICAS GLOBALES: EL CASO DE LA IED EN LA INDUSTRIA FORESTAL

Por su parte, y como otra faceta de la misma estrategia, se produjo la llegada de una serie de importantes inversiones de capitales externos, estimuladas por los incentivos impositivos antes nombrados y principalmente en el área de la producción de pulpa de celulosa al amparo de la Ley Forestal N°15.939, las cuales, por su significación, tanto material como simbólica, se han transformado en paradigmáticas del modelo de desarrollo de Uruguay.

En ese sentido, la industria de pulpa de celulosa cuenta con plantas estratégicamente localizadas, entre las que se tienen: la planta de

Botnia⁷ (actualmente UPM) en el litoral oeste del país (Fray Bentos, departamento de Río Negro⁸); seguida de la de la empresa Montes del Plata⁹ (Conchillas, departamento de Colonia), y la anunciada construcción de la segunda planta de UPM (Pueblo Centenario, sobre el río Negro, en el departamento de Durazno) que, en caso de concretarse su construcción, sería la más grande y la que mayor ingreso generaría (El Observador, 2019). Estas plantas se consideran como buques insignia de un proyecto de desarrollo que, aunque han generado algunas resistencias, han contado con un importante consenso social en la medida en que se presentan como generadoras de crecimiento económico y empleo (Mapa 1).

En particular, la primera de estas grandes plantas comenzó sus operaciones en noviembre de 2007 a 4 km de la ciudad de Fray Bentos, sobre el río Uruguay, una localidad que ya había estado inserta en circuitos de la economía mundial a través de una inversión extranjera. Ello ocurrió cuando en 1924 la compañía British Vestey Group (Grupo Británico Vestey) compró la Liebig Extract of Meat Company, firma alemana fundada en 1865, creando el Frigorífico Anglo del Uruguay S.A, el cual se convirtió, en su momento, en el motor de la economía del departamento, siendo sus principales productos el extracto de carne y el *corned beef*, con los cuales abastecían a los soldados británicos durante la Segunda Guerra, lo que hizo que fueran alimentos reconocidos a nivel mundial.

7 En diciembre de 2009, UPM, Metsäliitto Cooperative, M-real y Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia) completaron la operación, según la cual se transfirieron a UPM la cuota parte de Metsäliitto y de Oy Metsä-Botnia Ab de la planta de celulosa en Fray Bentos y la compañía Forestal Oriental de Uruguay.

8 Incluye en su fase forestal-rural a los departamentos de Río Negro, Soriano y Paysandú, al ser zonas que ya contaban con plantaciones.

9 Montes del Plata fue fundada en Uruguay por dos grandes compañías del sector forestal a nivel mundial: Arauco (Chile) y Stora Enso (Suecia- Finlandia) en 2009.

Mapa 1.
Localización de plantas de producción de pulpa de celulosa



Fuente: Elaboración propia, con base en Google Maps¹⁰.

Este antecedente de la industria cárnica, el cual en los años setenta entró en declive y que dejó de funcionar a principios de los ochenta del siglo pasado, incidió en las expectativas generadas en torno a la localización de una nueva planta, pero ahora en el sector forestal. Dichas expectativas, potenciadas por la condición deprimida en la que había quedado el territorio, se centraron principalmente alrededor de la generación de empleo, luego de la pérdida de la importante fuente que significaba el ANGLO. Según Garrido Luzardo (2010), en la Empresa trabajaban entre 3000 y 5000 personas de manera casi efectiva y, además, desde sus inicios, se trató de uno de los sectores que cubría la totalidad del proceso de industrialización con una producción diversificada e incorporaba una cantidad significativa de mano de obra local.

¹⁰ <https://www.google.com.uy/maps/@-32.4678289,-55.5925409,657267m/data=!3m1!1e3>

En el caso de la ex Botnia, el impacto positivo sobre el empleo se dio de manera puntual durante el tiempo que demandó la construcción de la planta cuando alcanzó a ocupar a 7.000 trabajadores. Pero la cifra se redujo a 300 empleados al comenzar a operar. De este número, además, solo una parte eran de la ciudad de Fray Bentos (Leal, Rundie y Borrelli, 2013). En este sentido, la temporalidad de los efectos positivos sobre el empleo es algo que ya había sido observada durante el período de grandes inversiones estatales en la década de los setenta cuando, según estudios,

[...] una proporción considerable de la población señaló a la temporalidad de los efectos como un tema recurrente. El caso más típico lo representa el empleo, ya que, si bien se constituyó en un beneficio importante, tuvo en muchos casos una duración corta en el tiempo. (Laurelli, 1989, p. 14).

Corresponde mencionar que, además del aporte de algo más de 1% al PIB del país, UPM se adjudica la realización de una importante contribución en materia de puestos de trabajo, para lo que considera las diferentes fases de la cadena forestal, incluyendo tanto empleos directos como indirectos. Al hacerlo, sitúa la cifra en los 7000 puestos, pero cuando se especifica cuántos son contratos directos (la empresa trabaja con empresas subcontratadas), la cifra se ubica en alrededor de 560. La Empresa, sin embargo, asegura que diariamente ingresan a trabajar a la planta y a prestar servicios 800 personas¹¹. En este sentido, según UPM, generará mayores oportunidades laborales en

11 La empresa de capital finlandés genera empleos en 11 departamentos por medio de una red que vincula a más de 235 empresas contratistas y más de 580 proveedores. Los empleos generados por UPM por los proveedores directamente vinculados a la operación de la empresa suman 3.710. A esto, hay que sumarle unos 560 empleos directos de UPM. Por tanto, la compañía genera uno de cada cinco empleos de la cadena forestal uruguaya. A su vez, esos 4.270 empleos generan con sus remuneraciones, por demanda de bienes y servicios, un total de 1.687 puestos de trabajo "inducidos". Ese total de 5.957 equivale al 0,3% del empleo del país. El estudio de CPA resalta que la demanda de empleo de UPM es de una "calificación importante", lo que se refleja en una remuneración "por encima de la media". En 2014, las remuneraciones de la empresa -incluyendo las leyes sociales- a sus trabajadores directos e indirectos sumaron US\$ 146 millones y US\$ 170 millones si se contempla el empleo inducido. Diariamente, ingresan a trabajar en la planta y prestar servicios aproximadamente 800 personas. En tanto, en los trabajos asociados a plantaciones participan 81 empresas que emplean a 1.100 personas, cuya tarea está asociada a la preparación de suelos, plantación, fertilización y control de malezas. Cuenta con dos viveros (Santana y Guichón) que generan 125 empleos directos en las localidades de Guichón, Piñera y Algorta (El Observador, 2016).

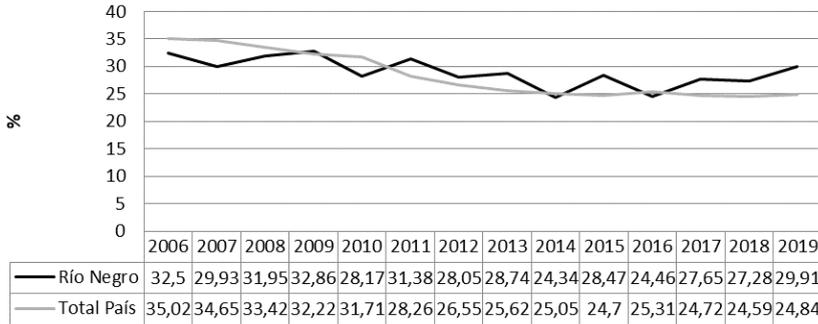
la construcción y operación de la segunda planta. De acuerdo con la Empresa, empleará a un máximo de 6.000 personas durante su construcción, para luego dar lugar a 10.000 puestos de trabajo adicionales permanentes, de los cuales cerca de 4.000 dependerán directamente de la Empresa y sus contratistas. Además, en la cadena de trabajo que derive de la actividad de la pastera, estarán involucradas cerca de 600 empresas (El Observador, 2019).

En cuanto a lo que aquí interesa, asumiendo los datos referidos al impacto para el empleo y la economía del país de la instalación de la primera planta de UPM, se puede decir que, si bien el mismo fue muy significativo, la generación de empleo directo en la zona de localización fue acotada. Eso es importante en la medida en que se trata de ver el efecto de estas inversiones sobre las desigualdades territoriales, por lo que el interés se enfoca en conocer qué pasó con el territorio receptor en cuanto a su posicionamiento en las jerarquías regionales.

En este sentido, el tiempo transcurrido permite analizar su contribución, al tener presente la evolución de los indicadores de calidad del empleo (informalidad y subempleo), así como también un indicador que pretenda reflejar mejoras en el desarrollo humano (el IDH departamental), además de identificar qué sucedió con la capacidad económica de los hogares (el promedio de ingresos mensuales per cápita de los hogares). En cuanto a dichas variables, las mismas no muestran cambios significativos respecto a los valores que el departamento de Río Negro presentaba antes de la llegada de la gran inversión.

En lo que respecta a la calidad del empleo, por ejemplo, como aspecto clave para identificar en qué medida la localización industrial incidió o no en el desarrollo de la zona, el porcentaje de personas ocupadas que no estaban registradas a la seguridad social al comienzo de la serie situaba a Río Negro 2,5 puntos por debajo del promedio nacional, luego de fluctuaciones durante el período, se ubicó al final 5 puntos por encima (Gráfico 3).

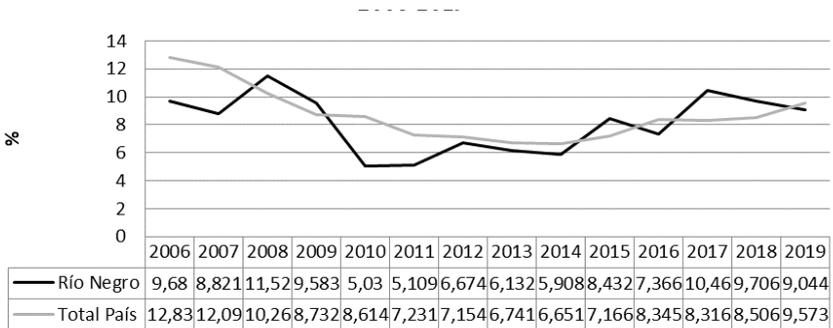
Gráfico 3. Informalidad Departamento de Río Negro y total país, 2006-2019



Fuente: Elaboración propia, con base a Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares) Base: Población ocupada (2019).

Algo parecido ocurre con el otro indicador de empleo con restricciones: el subempleo, el cual, luego de variaciones que ubicaron al departamento en posiciones tanto favorables como desfavorables con relación a la media del país, desde 2017 presentó una caída, ubicándose en 2019 apenas medio punto debajo del promedio cuando en 2006 esa diferencia era de 3 (Gráfico 4).

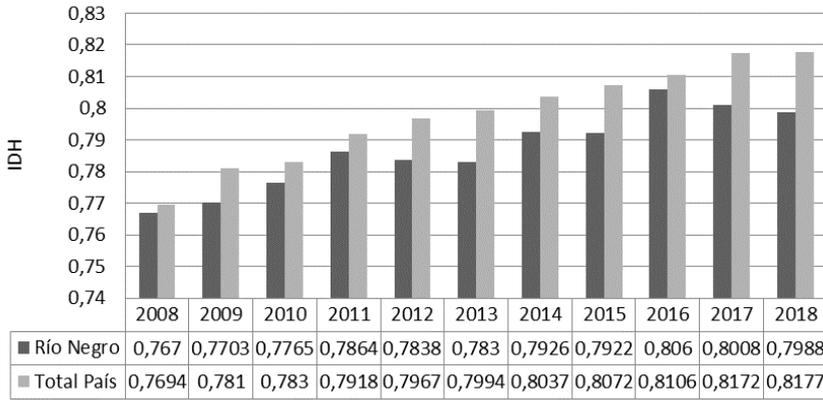
Gráfico 4. Subempleo Departamento de Río Negro y total país, 2006-2019



Fuente: Elaboración propia, con base a Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares) Base: Población Ocupada (2019).

En cuanto al Índice de desarrollo humano, el comportamiento de este indicador compuesto muestra que, si bien Río Negro, entre 2008 y 2018, se ubicó por debajo del valor del total nacional, esa diferencia era mínima en el primer año de la serie en comparación con la que presenta al finalizar (Gráfico 5).

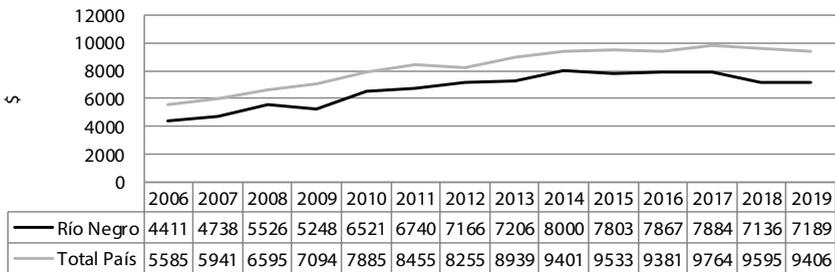
Gráfico 5. Índice de Desarrollo Humano departamento de Río Negro y total país, 2008-2018



Fuente: Elaboración propia, con base en Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares y Estimaciones y Proyecciones de población), BCU (Cuentas nacionales) y OPP (Indicadores de Actividad Económica OTU) (2019).

Tampoco se produjo una disminución de la brecha con relación al total nacional en lo que respecta al ingreso medio mensual per cápita, donde también ocurre que, si bien el dato mejora, la relación es peor al final que al inicio del periodo analizado (Gráfico 6).

Gráfico 6. Ingreso medio mensual per cápita (con valor locativo) pesos constantes 2005 departamento de Río Negro y total país, 2006-2019



Fuente: Elaboración propia, con base en Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares) (2019).

Se puede decir, entonces, que tanto el intento de hacer llegar inversiones las zonas menos favorecidas a través de estímulos, como la localización efectiva de grandes inversiones extranjeras en áreas de escaso desarrollo, no han provocado efectos significativos sobre la brecha territorial. En cuanto a lo primero, la evidencia muestra la incapacidad

de la política pública para incidir en las decisiones de localización del capital. Mientras que, en lo referido al segundo aspecto, que, cuando efectivamente eso sucede, y más allá de que ocurran importantes procesos de reconfiguración productiva, las condiciones en materia de calidad del empleo y desarrollo humano no se modifican sustantivamente.

Frente a esto último, la probabilidad de que se produzca un efecto de derrame es limitada por la propia modalidad extractivista que caracteriza el vínculo de las ETN con los territorios que las reciben, como sostiene Stolowicz:

[...] este modelo llamado nuevo desarrollo está basado en un patrón de acumulación primario-exportador, extractivista, depredador, de gran transferencia de riqueza al exterior a cambio de activaciones económicas de corto plazo. Los impuestos que se obtienen en algunos casos, no en todos, porque hay mucho de ese capital que está exento, se transfieren a los sectores populares, porque sí hay voluntad de estos gobiernos para ello. Sin embargo, este es un modelo que tiene un impacto social positivo de muy corto plazo, porque a la larga es desnacionalizador y el riesgo siempre es que América Latina en 20 años sea vista como África después de la revolución verde, una vez que se descertifique se van los inversores extranjeros. (2011, p. 34).

Esto lleva a la cuestión referida a cuál es la relación entre el Estado y la producción de territorialidades en la actual fase de acumulación capitalista. Si durante el periodo fordista-keynesiano los Estados latinoamericanos generaron “circuitos nacionales de acumulación y producción que fueron vinculados externamente a otros circuitos nacionales semejantes mediante intercambios de artículos y flujos de capital” (Robinson, 2007, p. 26), en la fase actual, dichos Estados participan de “circuitos de acumulación globalizados” que están controlados por la nueva clase capitalista transnacional. Esta clase tiene “existencia objetiva de clase e identidad en el sistema global, por encima de cualquier territorio y política locales” (p. 65). Es decir, se trata de un Estado necesario para la acumulación de capital, pero, desde otra función: como poseedor de la legitimidad político-jurídica que facilita procesos de penetración del capital transnacional, a los que -a la vez de necesitar- no puede enfrentar (algo particularmente cierto para el caso de Uruguay)

Si bien se puede argüir que en última instancia son los países receptores los que aceptan la entrada de capital y firman los tratados, este argumento tiende a ocultar el peso relativo de los países del Sur respecto

a las economías dominantes y las ETN y con ello su débil poder de negociación. (Carrión, Fernández, Marco, 2012, p. 4).

Al respecto, Stolowicz (2011) sugiere denominar esta política como *desarrollista transnacional*, “porque el patrón de acumulación depende fundamentalmente de la inversión de capital transnacional” (p. 21).

De acuerdo con lo que se viene argumentando, se debe asumir que, si bien los desequilibrios territoriales no pueden ser corregidos por el accionar del mercado, pues es el que los provoca, tampoco es seguro que las políticas públicas lo puedan lograr. Ya que intentar asumir los desequilibrios que origina el mercado desde las políticas implicaría suponer que el Estado podría actuar reorientando las dinámicas de localización de capital con un sentido territorialmente redistributivo y que esa sería su prioridad.

EL DESARROLLO TERRITORIAL COMO ESTRATEGIA LOCAL

A la vez que se ejecuta una estrategia orientada a la inserción de Uruguay en la economía global, se lleva adelante otra acción sustentada en la crítica a la concepción unidimensional del desarrollo como un proceso básicamente de crecimiento económico. En su fundamento la misma rechaza las teorías de la convergencia espacial que adhieren a la hipótesis de Kuznets (1955), sosteniendo la premisa de que la escala nacional bajo la órbita del Estado centralizado no es la mejor para pensar en un desarrollo, entendido como aumento de capacidades. Ese lugar lo ocupa el territorio, al que se concibe como

[...] conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto [o “actor”] fundamental el desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambientalmente, y el desarrollo social y humano. (Alburquerque y Pérez Rozzi, 2013, p. 2).

Se trata de “estrategias de desarrollo “desde abajo”, [...] sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales” (Vázquez, 1988, p. 76). Estas estrategias conjugan aportes de la propuesta del desarrollo territorial en articulación con el enfoque del desarrollo humano promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹².

¹² La agenda de la política pública se encuentra alineada con el cumplimiento de los

A su vez, el desarrollo territorial “requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales” (Albuquerque y Pérez, s.f., p. 1) o que, aunque sean iniciativas del Estado nacional, participen actores claves del territorio en su formulación, es decir, que las políticas se piensen y formulen desde el territorio y no centralmente para luego llevarlas a los territorios. Esto requiere de la puesta en marcha de un proceso de descentralización, principalmente en el caso de países de constitución unitaria fuertemente centralizados, asumiendo que el mismo

[...] tiene como potencialidad el convertir a las regiones y localidades en sujetos activos de su propio desarrollo. [...] los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y pueden participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global, con lo que acaban entrando en competencia con sus propios estados matrices. (Castells y Borja, 1998, p. 301).

UNA POLÍTICA PÚBLICA ENFOCADA HACIA LA DESIGUALDAD TERRITORIAL. LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se describió en la conformación del Estado uruguayo moderno, este asumió como garante de los intereses nacionales generales y promovió una organización política unitaria tendiente a la homogeneización social, generalizando una cultura de Estado “centralista”. Este proceso de centralización reestructuró el espacio social, donde el “centro” era el difusor de la cultura legítima y legitimada con identidad unitaria distintiva y coherente. Así, durante el siglo pasado, el Estado fue el ideólogo y gestor del desarrollo sociocultural, político y económico. Al tener en consideración ese escenario histórico, es necesario dar cuenta de la forma en que se viene procesando la tendencia hacia la ruptura con el modelo de Estado centralista y que se desarrolla, a continuación, en 3 ejes de análisis.

1. Se puede considerar que los modelos de ajuste que implicó la aplicación de reformas neoliberales se sustentaron en el retraimiento de las funciones clásicas del Estado, como condición del Estado neoliberal bajo la égida de las prescripciones de las agencias internacionales. En esta etapa, se asiste a la pérdida

denominados Objetivos del Desarrollo Sostenible del PNUD (ODS-PNUD). Uno de los cuales busca reducir la desigualdad en y entre los países (ODS 10) (PNUD, 2015).

de la capacidad instrumental del Estado-nación en la configuración de proyectos y metas colectivas y la transformación del carácter universalista de las políticas públicas. La “salida” del proyecto de construcción Estado-nación significó una etapa de de-construcción cultural de la centralización. Los códigos de la modernización se sustituyen por códigos de la globalización y nuevos modelos espacio-temporales, pero en sociedades desiguales y fragmentadas; yuxtaposición que convive con menos Estado y más mercado.

2. Es aquí donde la descentralización se plantea como la estrategia de un nuevo modelo de desarrollo, más enfocado hacia lo local y regional, y enfatizando la sustantividad de las capacidades endógenas. Enmarcado en este contexto de renovación, se exploran “otros caminos”, al tener en cuenta que la realidad demuestra que no toda la actividad económica o cultural en el mundo es global, que la inmensa mayoría de las actividades sociales, económicas, y políticas se realizan en ámbitos “especialmente fijados”, y que, si bien están interconectadas en redes globales o nacionales, también tienen sus especificidades, génesis o substratos decididamente “localizados”. En líneas generales y en este contexto, se asiste a postulados que ven al desarrollo local y regional como una estrategia de reactivación económica y dinamizador de la sociedad, desde el aprovechamiento eficiente de los recursos productivos (endógenos y exógenos) existentes en una determinada región con capacidad de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, es necesario contar con niveles de descentralización que se adecuen y acompañen el proceso.
3. En un modelo posneoliberal y heterodoxo, como es el caso uruguayo, se consolida el proceso de descentralización mediante la Ley de Descentralización y Participación ciudadana. A partir de este proceso de descentralización, los gobiernos municipales de los departamentos comienzan a tener un papel más protagónico, al privilegiar el acercamiento del Estado a niveles territoriales de menor escala, enfatizando en la calidad democrática y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En este marco, la descentralización se convierte en una condición para la democracia y una estrategia en un modelo de desarrollo territorial más equilibrado. Esta relación,

sin embargo, entre democracia y descentralización también ha implicado debates y conceptualizaciones desencontradas. Relación que está trasvasada por tensiones y ambigüedades, dado que la descentralización ha sido “defendida” desde diferentes puntos de vista, diferentes ideologías y actores. En cuanto a las diferentes discusiones, están aquellos que postulan la intervención mínima del Estado, otros que ven en este proceso un prerrequisito para una necesaria expansión de las políticas sociales, o las posturas que asocian la descentralización con ampliación de participación como condición democratizadora. En conclusión, los planteamientos de la descentralización se mueven en campos ideológicos diversos, lo que produce conflictos y evidencia tensiones entre lo que es la modernización del Estado, por un lado, y la democratización social y política y económica, por el otro (Mello, 1977).

• ESPECIFICIDADES DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (Ley 18.567), promulgada en 2009, ha sido una política pública enfocada en el desarrollo territorial y que contiene en su génesis el objetivo de mejorar las condiciones de desigualdades presentes en el territorio. A partir de la efectivización de la Ley, en el año 2010, se crearon 89 municipios y se agregaron 23 municipios más en 2015. La instauración de los municipios como “tercer nivel gubernamental” produjo la transformación del formato político-institucional en el país.

Acerca de la misma Ley, se puede afirmar que ha sido una política pública explícita que retoma la agenda de la acción estatal sobre los territorios y que enfatiza la búsqueda de la calidad democrática y la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local. Los avances en materia de descentralización en el Uruguay se generan a partir de la Reforma Constitucional de 1997 que creó la Comisión Sectorial de Descentralización dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la conformación del Congreso de Intendentes. La Ley de Descentralización y Participación ciudadana de 2009, además, habilitó al Congreso de Intendentes para celebrar convenios entre Entes Autónomos y comunicarse directamente con los Ministerios.

La Ley apunta a una descentralización interna de los departamentos, crea un "tercer nivel de gobierno" y busca asociar la descentralización con la participación y el desarrollo territorial. Veneziano 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 (2012, p.15). La descentralización uruguaya forma parte de un paradigma democratizante y sienta las bases hacia una nueva relación entre Estado-sociedad. Se subraya que la descentralización también formó parte de un proyecto político de un gobierno de izquierda, con un componente redistributivo del poder político que contribuyera al carácter inclusivo y participativo de la democracia.

Los principios cardinales que animan el sistema de descentralización señalados en el artículo 3 de la Ley de Descentralización contempla: a) preservar la unidad departamental territorial y política; b) prestar, de forma eficiente, los servicios estatales y que acerque la gestión del Estado a la totalidad de los habitantes; c) gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios; d) promover la participación ciudadana; e) promover la electividad y representación proporcional integral; f) consolidar la cooperación entre municipios para la gestión de determinados servicios públicos y actividades municipales bajo condiciones más ventajosas.

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 sí administrar lo que les otorgue el gobierno nacional y departamental. Es decir, los municipios son "electivos" pero cuentan con una autonomía relativa. Sus fuentes de financiamiento son la asignación presupuestal de las Intendencias previstas en el presupuesto y sujetas a modificaciones presupuestales que deben ser aprobadas por la Junta Departamental, así como partidas asignadas por el gobierno Central a través del Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal (FIGM) de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y DISCURSIVIDAD DEL DESARROLLO

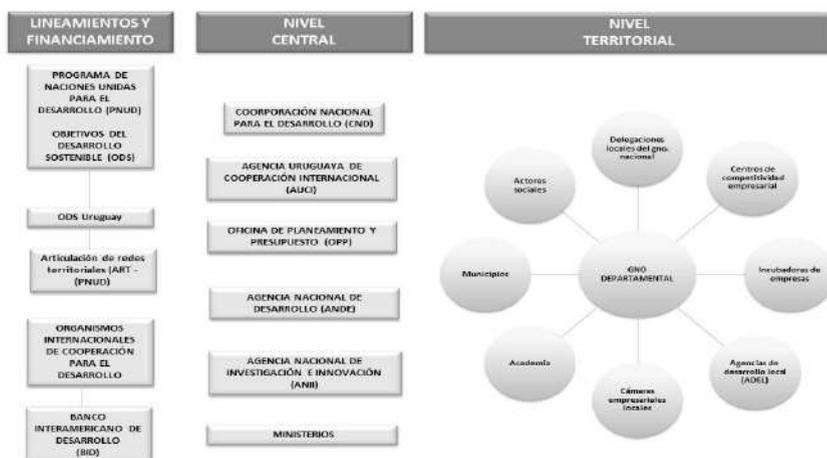
La política pública para el desarrollo de los ámbitos locales se estructura sobre un sistema de instituciones que se enfocan en la ejecución y gestión de los objetivos de desarrollo territorial y que se sostienen desde la creación de "discursividades" y "prácticas". La política pública para el desarrollo, por un lado, despliega un abanico de agencias, programas, organigramas; por el otro, es ampliamente legitimada por los organismos internacionales para la cooperación al desarrollo; y, finalmente, es adoptada por los diferentes niveles estatales y consensuados por las instituciones y organizaciones territoriales. Según Escobar, esto ha ocurrido desde los orígenes mismos del concepto desarrollo

[...] el desarrollo como discurso se gestó entre 1945 y 1960; precisó de un entramado institucional y de un amplio aparato burocrático que lo materializó en prácticamente todo el mundo; y, generó una profesionalización orientada a la ejecución y gestión de los proyectos, lo cual entrañó la generación de conocimientos especializados y de prácticas para realizar intervenciones en las sociedades subdesarrolladas. (Escobar, 2005, p. 19).

En el caso de Uruguay, dicho organigrama institucional del desarrollo territorial incluye las áreas del Estado nacional que son responsables de la gestión territorial, específicamente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). La agenda de política pública se articula en torno al cumplimiento, primero, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, luego, a los vigentes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del PNUD. Parte significativa del financiamiento para la implementación del modelo proviene de los Organismos de Cooperación para el Desarrollo¹³. A su vez, en el territorio, se despliega un amplio soporte institucional público y privado que es responsable de su ejecución. Se enfatiza que, si bien la iniciativa es liderada por el gobierno local, cuenta con la participación y apoyo de diferentes actores estratégicos tanto públicos como privados (Figura 1).

13 En el caso de Uruguay los mismos han sido: Unión Europea (UE); España; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF); Sistema de las Naciones Unidas (SNU); Japón; Fondo de Adaptación para el Cambio Climático (FACC); Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM); Italia; Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); Banco Mundial; Francia, SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), Canadá, Corea, Finlandia, sector privado, ECPA (Alianza de Energía y Clima de las Américas), Rusia, Suiza, Reino Unido, Suecia, OEA (Organización de los Estados Americanos).

Figura 1. Organigrama del desarrollo territorial en Uruguay



Fuente: Elaboración propia

A su vez, el marco institucional corresponde a una nueva discursividad sobre el desarrollo, la cual se ha vuelto hegemónica en la formulación de políticas públicas. El enfoque del desarrollo territorial predominante en la orientación de la política dirigida al nivel local tiene su propio universo conceptual que le da sentido, sirve para comunicarlo, estructura los discursos y legitima las acciones. Dicha terminología proviene de las agencias internacionales y los enfoques teóricos dominantes, en la medida en que “la cooperación internacional no existe en el vacío. Se enmarca en una conceptualización del desarrollo y en una definición de prioridades, objetivos y estrategias para alcanzarlo” (AUCI, 2014, p. 65).

Luego de la crisis de la deuda de la década de 1980, a partir de los aportes de Amartya Sen y Mahbub ul Haq, comenzó a cristalizarse una visión del desarrollo humano como una ampliación de las capacidades y los derechos. Al centro de esa visión está el ser humano, como un actor principal del desarrollo. En la última década del siglo se fueron incorporando otras dimensiones esenciales del desarrollo, como el medio ambiente, la equidad de género, la protección de las minorías. Muchas de estas dimensiones se fijaron en la agenda de la cooperación a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se puede decir que el siglo XXI despuntó con una visión del desarrollo humano sustentable con perspectiva de derechos. (AUCI, 2014, p.15).

Dicha discursividad abarca las diferentes dimensiones del concepto de desarrollo territorial, incluyendo aspectos económicos, políticos-institucionales, socioculturales o relacionados con la sostenibilidad ambiental, como parte componente de esa concepción integral (Tabla 1).

Tabla 1. La discursividad del desarrollo territorial en Uruguay

<p style="text-align: center;">Económico</p> <p>Aprovechamiento de recursos endógenos Infraestructura para el desarrollo territorial Economía social y solidaria Competitividad territorial Pequeñas unidades de producción rural Sistemas territoriales de innovación Incubadoras de empresas Mipymes Capacitación de RRHH Sistema fiscal y marco jurídico y regulatorio para el DT Diversificación y calidad productiva Cultura emprendedora local Políticas activas de empleo Agencias u oficinas locales de empleo Cadenas de valor Empleo de calidad</p>	<p style="text-align: center;">Político-institucional</p> <p>Gobierno local Municipalidad Democracia directa Participación Articulación público-privada Gobernanza multinivel Paradiplomacia Agencias de desarrollo local (ADEL) Descentralización Cooperación internacional para el desarrollo</p>
<p style="text-align: center;">Socio-cultural</p> <p>Inclusión social Valores Identidad Valorización del patrimonio cultural Capital social Perspectiva de género</p>	<p style="text-align: center;">Sostenibilidad ambiental</p> <p>Consumo sostenible Producción ecológica Uso eficiente de recursos Empleos verdes Energías renovables Producción local Valorización recursos naturales</p>

Fuente: Elaboración propia

LOS EFECTOS DE LA ESTRATEGIA SOBRE LA BRECHA TERRITORIAL

En cuanto a la posible incidencia sobre la distribución desigual de la calidad del empleo, se realizará una lectura de aquellos proyectos financiados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto entre 2011 y 2019. El análisis incluye los programas que estuvieron destinados a la región con mayor porcentaje de informalidad laboral (noreste) y que, además, estuvieran vinculados con el ODS 8. Se reitera que este Objetivo propone “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, y que se articula con el ODS 10, relacionado con la reducción de las desigualdades¹⁴. Por el otro lado, se mostrarán las principales conclusiones del proyecto “Alcaldías una política en el tintero”¹⁵, donde se identificó en qué medida el proceso de descentralización en curso representa una opción efectiva para la superación de las heterogeneidades territoriales antes descritas.

• LOS PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL DE LA OPP Y LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE LA CALIDAD DEL EMPLEO

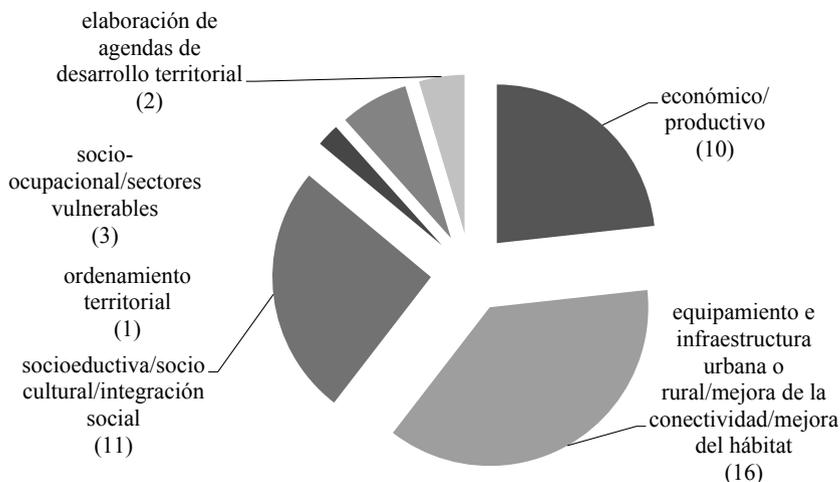
Al analizar la distribución territorial de los proyectos financiados por el organismo gubernamental responsable de la planificación del desarrollo, se puede identificar que los destinados a los departamentos de la región noreste y que, además, se dice están vinculados a los ODS 8 y/o 10, representaron únicamente el 4,3% del total de proyectos financiados en el mismo período en el total del país (43/995). Se trata de un primer indicio de la escasa participación de la región más rezagada y con peor calidad del empleo en la implementación de programas de desarrollo territorial.

Pero, además, si se observan esas iniciativas en función de su cometido y población objetivo, se puede ver que, mayoritariamente, se trata de propuestas orientadas a la dotación de equipamiento e infraestructura urbana o rural, preservación de espacios, mejora de la conectividad rural, etcétera. Le siguen en número los que tienen como finalidad fortalecer procesos comunitarios y grupos sociales vulnerables a través de acciones socioculturales o educativas (Gráfico 7).

14 La información fue extraída del Observatorio Territorio Uruguay, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OTU-OPP) (2019).

15 Financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UdelaR) en el marco del llamado a proyectos, artículo 2. “Comprensión de temas de interés general.” (2010).

Gráfico 7. Proyectos vinculados con ODS 8 y 10 según tipos. 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con base en información de OTU-OPP (2019)

Se observa que únicamente uno de cada cuatro proyectos tuvo relación con actividades económicas o productivas. Se subraya que aquellos proyectos con énfasis en lo económico se enfocaron fundamentalmente en sectores con dificultades para participar competitivamente en el mercado y se trató, más bien, de intervenciones con fines de contención ante la exclusión, antes que de desarrollo económico propiamente dicho. Tal como se puede ver en la Tabla 2, las acciones se dirigieron a brindar capacitaciones o asistencia técnica a pequeños grupos de productores rurales, productores familiares, artesanos, etcétera, fomentando además procesos asociativos. Asimismo, existe una línea de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas, en materia financiera y gestión empresarial (Tabla 2).

Se trata, entonces, de fomentar la mejora de las condiciones de vida de quienes se dedican a actividades de baja rentabilidad o con dificultades para sostenerse por su cuenta, por lo que -si bien estas experiencias son significativas para el mantenimiento de la base social e identitaria del territorio- por su reducida escala y tipo de población a la que se dirigen, no tienen impacto en la reducción de la brecha territorial de la calidad del empleo.

Tabla 2. Proyectos económicos/productivos

- servicio/asistencia técnica pequeños productores rurales

- micro y pequeñas empresas, capacitaciones, seguimiento y mejora de acceso a fuentes de financiamiento

- capacitación y herramientas de gestión empresarial para artesanas rurales

- capacitaciones para la inclusión productiva y social con énfasis en la gestión empresarial de los pequeños y medianos productores

- acceso a financiamiento mipymes (proyecto de alcance nacional)

- capacitaciones y asistencia técnica individualizada para mipymes

- financiamiento proyectos estudiantes Universidad Tecnológica para desarrollo territorial

- organización y mejoramiento de procesos productivos de productores familiares

- Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria familiar con énfasis en el desarrollo de los procesos colaborativos y colectivos de agregado de valor

- transformación de un activo cultural en un activo económico, relacionado al proceso de construcción, venta y mercadeo del tambor

Fuente: Elaboración propia en base a información de OTU-OPP (2019).

Pero en la medida en que el desarrollo local “no es, no puede ser, un proceso autárquico, sino que debe articularse con los procesos nacionales de desarrollo” (Gallicchio, 2010, p. 22), se debe suponer que esta estrategia busca conectar con los cambios de la matriz productiva y del empleo que se produce a partir de la transformación impulsada por el modelo nacional de desarrollo, sin embargo, como se analizó, tampoco parece estar sucediendo.

LOS EFECTOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR SOBRE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES: DEBILIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CURSO

Se señalan los siguientes aspectos:

a) Aspectos económicos. Los municipios están ligados a territorios concretos, heterogéneos y desiguales no sólo respecto al "centro", sino también entre sí. Como se ha dicho, territorialmente Uruguay no es un país homogéneo. Al respecto, por ejemplo, estudios de Riella (2010) sobre los cambios en la ruralidad y cohesión social en Uruguay destacan que, pese a los cambios técnicos producidos el medio rural, la región presenta un rezago con incidencia de la pobreza y desigualdad. Es así como los departamentos de la zona norte del país presentan un índice de cohesión social rural por debajo de la media, lo que hace considerar que son territorios vulnerables marcados por la "desertización social" y un fuerte "vacío institucional" (Riella, 2010, p. 45), con excepción de los territorios en los que se han desarrollado rubros productivos más dinámicos.

Los municipios más dinámicos -frente al nuevo formato político administrativo que instituye este proceso descentralizador- están vinculados a recursos territoriales y procesos productivos claramente diferenciados. Algunos municipios se vinculan a estructuras productivas agroindustriales con expansión comercial y de servicios, mientras que otros tienen menor densidad poblacional y están ligados a estructuras productivas basadas en ganadería extensiva. En estos municipios más vulnerables, se constata una menor fortaleza y dinamismo en la constitución de actores locales y, por ende, baja incidencia en la apropiación o distribución de los recursos del territorio. Riella y Mascheroni (2006) sostienen que en los territorios rurales se sobrepone actividades vinculadas al mercado global y tecnológicamente avanzadas, con actividades y explotaciones marginales; además, existen determinadas localizaciones espaciales que no permiten la combinación de empleos rurales y urbanos y esto se traduce en distintas dinámicas sociales en los territorios.

b) Aspectos demográficos. La Ley de Descentralización señala que se puede conformar municipios con 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". La cuestión demográfica, en cuanto a la dispersión de población característica de Uruguay implica que, en el norte no haya poblaciones que tengan más de 5.000 habitantes, salvo las capitales departamentales. El tema demográfico, en cuanto a la densidad poblacional, no

ha sido un tema menor, ya que desde el inicio de la puesta en marcha de la Ley significó un problema en lo que respecta a la cantidad de municipios por departamento y las definiciones y criterios sobre los cuales se realizarían las fusiones de los centros poblados más pequeños. Este punto trajo como consecuencia una especie de "municipalización desigual" que, en algunos casos, reprodujo las desigualdades existentes en el territorio. De acuerdo con 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 representa sólo el 31 %, constatándose 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 territorio municipalizado, en coincidencia con otros departamentos del sur del país, Canelones (100%) y Maldonado (100%) (OPP, 2016).

De acuerdo con las conclusiones de 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, pp. 22-23).

Con lo cual, una de las características de los territorios municipalizados es que están fuertemente ligados a sus condiciones demográficas.

c) Aspectos relativos a los grados de autonomía. Surgen algunos elementos que permiten visualizar un cierto quiebre de las expectativas generadas por la implementación de la Ley de Descentralización. En expresiones de nuevos actores políticos (alcaldes y concejales), el arco discursivo se mueve en ejes opuestos: desde aquellos que consideran que se está dando una innovación político institucional que provocará mayor autonomía, democratización y participación ciudadana, hasta posturas opuestas que estiman que solamente se está generando una desconcentración de la administración pública que -si bien traerá consecuencias positivas a la vida de las poblaciones del interior- dependerá de la toma de decisiones a nivel central, lo que recorta aún más las posibilidades efectivas de lograr desarrollos a largo plazo.

Las desigualdades territoriales configuran dinámicas municipales disímiles. Algunos de los municipios demandan autonomía departamental más radical en la administración de recursos generados en su territorio y dirimir localmente los conflictos públicos/privados. Otros municipios reclaman autonomía relativa, cuotas de poder y acceso a recursos para la toma de decisiones en el logro de proyectos de desarrollo con objetivos de integración social. Por último, están aquellos municipios con menor dinamismo por su alta relación con estructuras productivas tradicionales, alta dispersión territorial y baja densidad poblacional, así como un escaso dinamismo de los actores que podrían incidir en el desarrollo, por lo que sus demandas estarían centradas en la urgencia de cubrir necesidades vinculadas con la condición de exclusión y vulnerabilidad.

d) Democracia en espacios mínimos. Se reconoce que el nuevo formato político-institucional promueve un acercamiento de los niveles centrales de toma de decisiones por parte de aquellos que habitan en los pueblos del interior del país. Pero también hay "desconfianzas" que son producto de un largo proceso de interdependencias entre gobierno departamental y central y que se refiere a, primero, una cultura política centralizada; segundo, reconocimiento de cierta "suborganización" del tejido social de las poblaciones del interior del Uruguay y, tercero, escaso dinamismo de los actores para incidir en el desarrollo, por lo que sus demandas están centradas en la urgencia de cubrir necesidades impuestas desde la exclusión y vulnerabilidad.

Subyace la idea de que la descentralización es "desde arriba hacia abajo" y se coincide en que el Estado se descentraliza, pero resguarda para sí las tareas "discrecionales", autonomía, poder y distribución presupuestal.

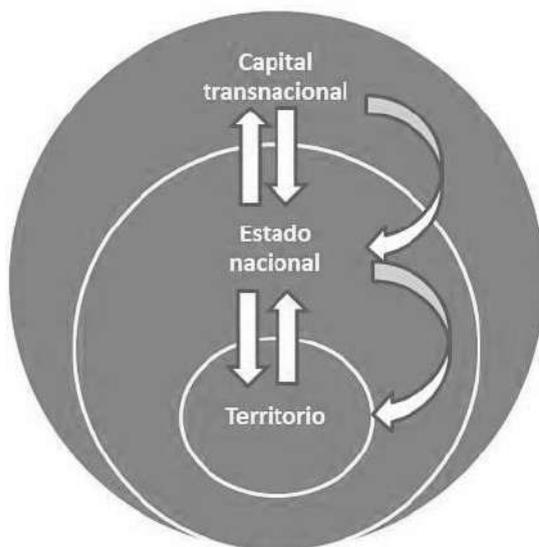
Las competencias de los actores políticos a nivel microterritorial (los municipios) giran en torno a competencias ligadas a una política de espacios mínimos o domésticos: policlínicas, plazas, focos de luz, calles, barrio, ambulancias, centros recreativos y deportivos, etcétera. El ejercicio de esas competencias en lo microterritorial, si bien pueden lograr reducir problemáticas locales concretas, no revierten las condiciones de desigualdad en materia productiva, del mercado de trabajo o de las capacidades institucionales.

LA AMBIGÜEDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

Se ha señalado, hasta aquí, que la política de desarrollo contiene no pocas contradicciones. Por un lado, se apuesta por un modelo de desarrollo económico territorial endógeno que aspira a ser sostenible desde el punto de vista ambiental y social, y que se estructura en torno

a un tejido que están conformado por pequeñas y medianas empresas locales. Por el otro, se profundizan las relaciones de dependencia del capital transnacional en el marco de la actual fase de acumulación de la globalización neoliberal, el cual se vincula con el territorio bajo una modalidad extractivista. Esto da lugar a enclaves con escaso impacto en el desarrollo local o regional, lo que se contrapone a la idea de que “el desarrollo desde abajo exige en consecuencia que la mayor parte de los excedentes creados por la especialización sucesiva de actividades contiguas territorialmente se invierta en la misma región a fin de diversificar la economía regional” (Stóhr (1981) en Boisier et al., 1981, p.187) (Figura 2).

Figura 2. Relaciones entre actores de diferentes escalas territoriales en la política de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, dentro de las acciones estatales coexisten políticas de cohesión territorial del orden subnacional, que ponen énfasis en los actores locales y regionales como gestores de sus recursos, los que serán utilizados en el marco de una estrategia endógena, con otras políticas diseñadas para facilitar el accionar de las corporaciones transnacionales en esos mismos ámbitos territoriales, lo que hace que los recursos pasen a estar sujetos a lógicas exógenas.

Esas orientaciones de la política pública de desarrollo contienen implícitas concepciones acerca de qué es el desarrollo, las formas de alcanzarlo y cuáles son los obstáculos que dan lugar a las situaciones de no desarrollo.

La política de desarrollo con efectos territoriales, por consiguiente, está sujeta a dos lógicas distintas y contradictorias. Por un lado, aquellas políticas diseñadas para el nivel local, fundamentadas en la necesidad de generar desarrollo desde los propios ámbitos territoriales en el marco del proceso de descentralización en curso. Por el otro, las políticas necesarias para sostener el crecimiento económico. Crecimiento que está fuertemente ligado a la necesidad de una exitosa inserción en el escenario económico internacional, donde la relación con las empresas transnacionales juega un papel destacado, lo cual tiene efectos en la configuración de jerarquías regionales (Tabla 3).

Tabla 3. Política pública territorial

<p style="text-align: center;">Estrategia de desarrollo local</p> <p>(competitividad territorial a escala local)</p> <p>Políticas “hacia adentro”, necesidad de generar procesos de desarrollo desde el territorio. Se relacionan con el proceso de descentralización</p>	<p style="text-align: center;">Estrategia nacional de desarrollo</p> <p>(crecimiento económico)</p> <p>Políticas “hacia afuera” en el marco de la inserción internacional del país y su vínculo con el capital transnacional</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Se puede afirmar que se trata de una política de desarrollo de carácter dual, donde coexisten estrategias a nivel micro territorial, fundamentadas en el aprovechamiento del potencial endógeno de los territorios, con otra estrategia enfocada en la obtención de buenos resultados de las variables macroeconómicas, centradas en el objetivo del incremento del producto interno bruto (PIB) nacional, para lo cual la captación de inversión privada externa se convierte en un punto central (Tabla 4).

Tabla 4. Contradicciones de las políticas de desarrollo en su dimensión territorial

Políticas en la estrategia de desarrollo local	Políticas en la estrategia nacional de desarrollo
Formuladas desde el nivel central para el nivel local en contexto de descentralización formal	Formuladas para la escala nacional en relación con la inserción en la economía mundial
Enfoque del desarrollo económico territorial (DET), apuesta a la mejora de la competitividad territorial a partir del aprovechamiento de recursos endógenos	Enfoque del crecimiento con derrame a través de inversión privada, prioritariamente extranjera (objetivo de incremento del PIB)
Enfoque microeconómico y social	Enfoque macroeconómico
Articulación público-privada en el nivel local	Articulación Estado nacional y capital transnacional
Territorio como “lo cercano”. Se relaciona con política de descentralización (creación del tercer nivel de gobierno) de tipo esencialmente formal, sin traspaso de atribuciones y con escaso impacto en los procesos de desarrollo	Territorio como espacio de recursos (humanos y naturales) para la producción. Papel de las CTNs en el uso de esos recursos
Políticas orientadas a sectores económicos y grupos sociales vulnerables (apoyo a pequeños productores, productores familiares, mujeres, jóvenes, desocupados de larga duración, etcétera)	Política orientada a generar condiciones necesarias para la llegada de capitales, donde parte de los recursos financieros generados se destinan a políticas sociales
Competitividad territorial. Énfasis en la competitividad de la productividad del sistema de empresa local	Competitividad del país. Énfasis en el marco jurídico, estabilidad monetaria y política, clima político y social favorable para la inversión
Innovación, emprendedurismo, cooperativismo, formación de recursos humanos para el mercado (políticas activas de empleo orientadas a la oferta), las Agencias de Desarrollo Local deben fortalecerse (o aliarse en su caso) con Agencias u Oficinas Territoriales de Empleo” “empleos verdes”	Incentivos al sector privado para promover la contratación de trabajadores (políticas activas de empleo orientadas a la demanda)

Desarrollo sustentable	Lógica extractivista de la IED
Énfasis en movilización y participación activa de los actores territoriales. El Estado nacional y local se relaciona directamente con los actores del territorio a través de acciones de promoción y capacitación. “Proceso prospectivo participativo territorial” para la elaboración de planes estratégicos (consulta y participación de actores locales)	Se vincula directamente con el capital transnacional (inversor) y se prescinde de los actores del territorio, con la excepción de aquellos que cuentan con capacidad de negociación directa con el Estado nacional (grandes grupos económicos)
Apuesta por redes de municipios y ciudades, gobiernos locales para que cumplan el papel de paradiplomacia en las estrategias de inserción comercial regional	Apuesta por el fortalecimiento de vínculos comerciales en mercados internacionales y apertura de nuevos mercados, alianzas estratégicas sectoriales
Énfasis comunitario/territorial (el territorio como lo cercano). Política de integración territorial	Énfasis económico (el territorio como recurso de mercado) Política económica (macro)
Políticas que tienen al territorio como su objeto específico de intervención	Políticas donde la cuestión territorial está incluida, pero no es prioritaria
Políticas sin efectos sobre las desigualdades estructurales (aunque por no afectarlas, las consolidan)	Políticas con implicaciones en las jerarquías regionales (muchas veces, consolidan las disparidades)

Fuente: Elaboración propia.

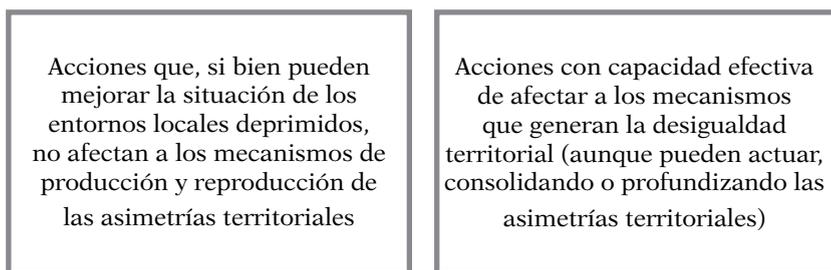
LA CUESTIÓN DE LOS SEGOS EN EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA DE DESARROLLO Y LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

De lo mencionado hasta aquí, se puede afirmar que hay dos vías por donde habitualmente transcurre el debate sobre la política de desarrollo como correctora de los desequilibrios territoriales. El primero, referido a la relación que se da entre el ámbito local y el nacional; en tanto que el segundo, se enfoca en el regreso del Estado a la gestión del desarrollo en su dimensión territorial.

En lo que respecta al primer aspecto, Gallicchio propone diferenciar entre “territorialización de políticas” y “políticas territorializadas”, en el sentido de que en el primer caso “lo central marca el

rumbo, lo local ejecuta”, mientras que, en el segundo, se refiere a las “políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales” (2010, p. 12). Se considera entonces que -si bien la relación entre territorio y política pública de desarrollo tiende a pensarse según la orientación de éstas últimas en el eje local/nacional, y que depende de si la política articula *de arriba hacia abajo* o *de abajo hacia arriba*- es necesario distinguir la política por su capacidad para incidir –positiva o negativamente– en la configuración territorial desigual.

Figura 3. Criterio de clasificación de las políticas según su efecto en el desarrollo territorial desigual



Fuente: Elaboración propia.

El hecho de que una política surja desde el nivel territorial (local) no necesariamente asegura que la misma tenga efectos sobre el desarrollo desigual. Una política puede sí mejorar la calidad de vida de los pobladores o atenuar las situaciones de vulnerabilidad e incluso dar lugar a procesos puntuales de mejora en las condiciones de competitividad, pero no tener incidencia en las variables estructurales que explican la desigualdad y que se relacionan con: las especializaciones productivas, la distribución inequitativa de la calidad del empleo a las que éstas dan lugar, así como con la calidad institucional y densidad de actores con los que cuenta cada territorio.

Las variables estructurales, por su parte, sí son afectadas por la estrategia nacional de desarrollo. Lo que ocurre, por ejemplo, cuando el Estado central hace posible que una ETN se instale en una determinada área: incide en la especialización económica de la región y la integra en dinámicas económicas globales, aunque esta inserción no necesariamente genera efectos en su desarrollo.

Es necesario entonces pensar la desigualdad territorial no en términos de la direccionalidad de los procesos, sino como una relación

estructural entre territorios centrales y periféricos que se caracteriza por la distribución desigual del poder, donde la política pública de desarrollo es un componente de esa relación y no simplemente un elemento externo que busca corregirla.

En cuanto al segundo aspecto, el referido al regreso del Estado a la gestión territorial del desarrollo, el período de Uruguay que se dio en llamar progresista o posneoliberal, también neodesarrollista, ha demostrado que no siempre el “retorno del Estado” implica que los fundamentos neoliberales sean desplazados de la política pública de desarrollo. Ello quedó en evidencia en la medida en que la misma incluyó estrategias endógenas, con otras que apostaron al crecimiento a través de la inversión extranjera, y ambas, aunque de distinta forma, no tuvieron efecto sobre la cuestión de las inequidades territoriales, generando incluso una profundización del fenómeno. Se puede inferir entonces, que no toda política pública resuelve problemas, y que lo que ocurre en la dimensión territorial es todo lo contrario: la misma política pareciera ser más bien parte del problema que de la solución.

Específicamente, en la relación del Estado nacional con el capital y, en particular, el capital de origen transnacional, la misma se ha dado sobre la base de una subordinación de hecho, donde éste acepta y genera las condiciones para el despliegue de esas inversiones y, con ello, reproduce el patrón de desarrollo territorialmente excluyente. Es decir, un Estado que se ha limitado a ser facilitador del proceso de territorialización que llevan a cabo las dinámicas de los agentes económicos del mercado global.

En resumen, la respuesta al problema de las asimetrías territoriales tampoco parece pasar por un papel activo del Estado, en tanto que éste puede incluso retomar funciones regulatorias del mercado con sentido redistributivo en algunas esferas (como sucedió, por ejemplo, con la política social y laboral), sin afectar la dimensión territorial. Esto puede ocurrir por diferentes motivos: porque la dimensión territorial no es prioritaria, como sí lo es el crecimiento económico; porque se asume que la localización de grandes inversiones en áreas desfavorecidas producirá un efecto de convergencia territorial; o porque el papel del Estado -en el marco de un modelo neodesarrollista- es el de establecer marcos jurídicos y asegurar la estabilidad política y económica que requiere el capital para su accionar territorial.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO

De acuerdo con lo analizado, se puede afirmar que la política de desarrollo que llevó a cabo el Estado uruguayo, aún en la vigencia de una plataforma de políticas pro-equidad y de mayor regulación estatal

sobre el mercado, produjo un efecto de consolidación de la heterogeneidad territorial (CEPAL, 2010).

La estrategia de desarrollo local, por su parte, no tuvo la capacidad de incidir en las causas que provocan las inequidades territoriales. Ello se explica por la misma conceptualización del desarrollo que sostiene a esas iniciativas, centradas más en los objetivos de cohesión y competitividad territorial en el marco de procesos endógenos –el desarrollo– que en las relaciones entre áreas centrales y periféricas –el desarrollo desigual. La dimensión relacional está presente aquí, pero en cuanto al vínculo con el Estado nacional, concebido como quien obstruye la autonomía necesaria para que los actores del territorio gestionen su propia estrategia.

Por otra parte, la estrategia nacional de tipo neodesarrollista -la que buscó conjugar crecimiento con equidad y que, si bien incluyó la dimensión de las inequidades territoriales como un aspecto a corregir, estuvo subordinada en los hechos a las dinámicas espaciales del capital- reforzó el carácter concentrado del desarrollo socioeconómico. El modelo de crecimiento económico sustentado en la llegada de capitales no parece representar una alternativa a la división territorial del trabajo y a la diferencial calidad de los puestos disponibles entre las regiones. Ese papel del Estado generando condiciones para el despliegue del capital transnacional en los territorios, no depende de la orientación de la política pública de desarrollo, sea neoliberal o posneoliberal.

Es decir que, mientras la estrategia de desarrollo territorial de tipo endógeno no afectó las especializaciones productivas de los territorios ni las condiciones del empleo que las mismas demandan, tampoco lo hizo la estrategia nacional, la cual tendió a mantener las posiciones históricas en la estratificación regional. Sobre estos preliminares, se establecen las siguientes consideraciones acerca de la relación entre la política de desarrollo y la cuestión territorial en el período analizado:

- Más allá de los cambios en la orientación de la política pública -la que transitó desde marcos neoliberales a posneoliberales y donde el Estado recobró un papel regulatorio sobre el mercado, la *cuestión territorial* ha sido poco afectada de forma positiva. En el marco de una fuerte dependencia de la inversión extranjera y de una concepción del desarrollo como crecimiento económico, se intentó, al menos en el plano enunciativo, redireccionar el capital hacia áreas deprimidas, pero con escasos resultados. Paralelamente, se generaron las condiciones para el despliegue de grandes proyectos de capitales externos en territorios que pasaron a participar de circuitos de acumulación global, sin que ello significara un cambio en su posición periférica.

- Además, las áreas deprimidas fueron objeto de múltiples intervenciones desde la política pública -muchas de tipo simbólico- al no tener capacidad real de alterar las bases económico-productivas e institucionales que definen la condición desfavorecida de dichas zonas.
- La política de descentralización como forma de corregir desigualdades territoriales continuó siendo dirigida desde las instituciones centrales. Por su parte, en cuanto a la capacidad de modificar las inequidades entre territorios dinámicos y deprimidos, se trató de una herramienta cuyo aprovechamiento dependió de las posiciones estructurales más o menos favorables de cada territorio, por lo que tendió a mantener las asimetrías o incluso a profundizarlas.

De acuerdo con lo descrito, se puede decir que la concepción de la política pública de desarrollo como instrumento para la solución de los desequilibrios territoriales se asienta en dos supuestos poco consistentes. Por un lado, el que sostiene que los desequilibrios dependen de un cambio de orientación de las políticas, donde el desarrollo se conciba desde los territorios. Y, por el otro, el que refiere a que el objetivo de la integración territorial se producirá en la medida en que el Estado asuma un papel activo en el desarrollo. Ambas cuestiones han mostrado que pueden estar sujetas a debate. El caso uruguayo pone en evidencia que, si bien no es cierto que el crecimiento económico a la larga lleve a la convergencia regional, tampoco lo es, que cualquier tipo de política pública favorezca un equilibrio territorial, sin considerar que la misma política o bien puede ser inocua para tal fin, o puede ser -en sí misma- factor de inequidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L., Cecchini, S. & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Serie: Libros de la CEPAL - Desarrollo Social No. 155.
- Alburquerque F. & Pérez Rozzi S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLOTERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Alden, J. & Morgan, R. (1974). *Regional planning: a comprehensive view*. Leonard Hill Books.
- Amarante, V., Arim, R. & Yapor, M. (2015). *Desigualdad e*

- informalidad en Uruguay. En V. Amarante (Ed.), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas* (pp. 245-283). Editorial CEPAL.
- Amarante, V. & Espino, A. (2009). Informalidad y desprotección social en Uruguay. Problemas del desarrollo. En V. Amarante (Ed.), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas* (pp. 245-283). Editorial CEPAL.
- Andrioli, A. (2018). Municipios: la nueva agenda del desarrollo territorial uruguayo. En M. F. Sañudo y J. Leal (Comps), *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*. CLACSO.
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo del sur. Una visión desde Uruguay*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional Presidencia de la República.
- Banco Mundial (2019). Uruguay: panorama general. <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- Barrán, J. & Nahum, B. (1986). *Batlle, Los Estancieros y el imperio británico. Tomo 3 El Nacimiento del Batllismo*. Editorial Banda Oriental.
- Barrios, S. (2000). Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate. En A. C. Torres Ribeiro (Comp.), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. CLACSO.
- Barreto, V. & Carrau, N. (2015). *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/>.
- Caetano, G. & Rilla, J. (2001). *Historia Contemporánea del Uruguay. De la colonia al MERCOSUR*. Colección CLAEH ED. Fin de Siglo.
- Carrión, J., Fernández, F. & Marco, I. (2012). *¿Favorece la inversión extranjera directa (IED) el desarrollo humano sostenible?* Observatorio de la Deuda en la Globalización.
- Castells, M. y Borja, J. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- 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*. 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*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3)*. CEPAL.
- Dávalos, P. (2016). *El posneoliberalismo: Apuntes para una discusión*. <https://www.alainet.org/es/articulo/177592>
- De Mattos, C. (1996). *Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?* Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- De Mattos, C. (1993). La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano. *Revista de Estudios Regionales*, (35), 77-114.
- Diario El Observador. (2016). *Aporte de UPM al PIB supera 1% y genera 6 mil puestos de empleo*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/aporte-de-upm-al-pib-supera-1-y-genera-6-mil-puestos-de-empleo-2016317500>
- Diario el Observador. (2019). *Habrá UPM2 así se vivió la noticia en Pueblo Centenario, donde se instalará la pastera*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/habra-upm-2-asi-se-vivio-la-noticia-en-pueblo-centenario-donde-se-instalara-la-pastera--2019723114216>
- El Observador. (2019). UPM invertirá más de US\$ 2.700 millones en la instalación de su segunda planta. <https://www.elobservador.com.uy/nota/habra-upm-2-asi-se-vivio-la-noticia-en-pueblo-centenario-donde-se-instalara-la-pastera--2019723114216>
- Escobar, A. (2005). El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social. En D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, (pp. 17-31). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.
- Figuroa Ibarra, C. & Cordero Díaz, B. (2011). *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región*. Universidad de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego".
- Galicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica". *EUTOPIA* 1, 11-23.
- García Delgado, D. (2006). Democracia Política y Sociedad Civil frente a los desafíos del Desarrollo. En A. Riella (Comp.), *Globalización, Desarrollo y Territorios menos favorecidos*. DS/

FCS//UEDELAR-REDETIR.

- Garretón, M. A. (2001). *Cambios Sociales, Actores y Acción Colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales No. 56 CEPAL – ECLAC. División Desarrollo Social.
- Garrido Luzardo, L. (2010). *De la Liebig's y el Anglo a UPM (ex Botnia): Algunos aportes sobre la trayectoria de la dependencia*. <http://www.fcs.edu.uy/archivos>
- Hirschman, A. (1958). The Strategy of Economic Development. En T. Hermansen (1977), *Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional*. Revista EURE - *Revista De Estudios Urbano Regionales*, 4(10), 55-95.
- Hermansen, T. (1977). *Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional*. Revista EURE - *Revista De Estudios Urbano Regionales*, 4(10), 55-95.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2006). *Empleo informal en el Uruguay*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011). *Censos de Población, Hogares y Viviendas. Encuesta Continua de Hogares (ECH-INE)*. INE.
- Laurelli, E. (1989) Los grandes proyectos: las políticas del Estado y la respuesta local en la transformación del territorio. Una aproximación metodológica. *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidroeléctricas y el sistema decisional* (pp.131-155). Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Laurelli, E., Rofman, A. & Vidal A. (1989). *Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina*. Ediciones CIEDUR.
- Leal, J., Rundie, C. & Borrelli, J. (2013). Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional. En J. Leal (Ed), *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional* (pp. 52-73). Departamento de Ciencias Sociales-CenUR Litoral Norte de la Universidad de la República.
- Leal, J. (2018). *Desigualdad territorial de la calidad del empleo en Uruguay, entre las políticas posneoliberales y la estrategia neodesarrollista*. En M. F., Sañudo y J. Leal (Comps.), *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*. CLACSO.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 65, 1-28.
- Massey, D. (2005). *For Space*. Sage.
- Millot, J. & Bertino, M. (1996). *Historia Económica del Uruguay*. Tomo II. 1860 - 1910. Fundación de Cultura Universitaria. FCE.

- UDELAR. Instituto de Economía. (1er. Ed.).
- Morales Aguirre, S. (2014). *La vuelta de los enfoques desarrollistas y el rol del Estado en las políticas productivas. El caso de la pesca en Uruguay*. (Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales) Universidad de la República de Uruguay.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2019). *Aportes para una estrategia de desarrollo 2050*.
- Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OTU-OPP). (2015). Informe Desarrollo Municipal. <https://otu.opp.gub.uy>.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 163-184.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2017). *Informe Anual de Planificación Municipal y Compromisos de Gestión. Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*. Presidencia de la República.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2016). *Informe Desarrollo Municipal. Programa Uruguay Integra OPP-Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*. Presidencia de la Nación.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2016). *Informe observatorio territorio Uruguay (2016) Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Programa Uruguay Integra OPP*. Presidencia de la República.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2014). *Informe Observatorio Territorio Uruguay. Área Políticas Territoriales, Dirección de Descentralización e Inversión Pública. Programa Uruguay Integra (OPP)*. Presidencia de la República.
- Olesker, D. (2019). *Dos modelos en pugna*. Partido Socialista del Uruguay.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados. En Organización Internacional del Trabajo (Ed.). *Notas sobre formalización*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), OIT.
- Parlamento de Uruguay. (2009). Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (Ley 18.567).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). Objetivos del desarrollo sostenible (ODS). <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

- Programa de Población Unidad Multidisciplinaria. (2013). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay*. Programa de Población Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Editorial Trilce.
- Quijano, A. (1997). Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina. *Anuario Mariateguiano*, 9(9), 777-832.
- Riella, A. (2010). Cambios en la ruralidad y cohesión social de los territorios rurales: el caso de Uruguay. En P. Sánchez Vera & A. Riella (Eds.), *Globalización y perspectivas de la Integración regional* (pp. 197-224). Ediciones de la Universidad de Murcia- REDETIR.
- Riella, A. & Andrioli, A. (2004). El poder simbólico de las gremiales ganaderas en el Uruguay. *Porto Alegre-Brasil, Sociedad y Territorio Sociologías*, 6(11), 184-218.
- Riella, A. & Mascheroni, P. (2006). La Pluriactividad en el medio rural uruguayo. En A. Riella (Comp.), *Globalización, Desarrollo y Territorios menos favorecidos*. (pp. 233-264) DS/FCS// UDELAR- REDETIR.
- Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global: Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Ediciones desde abajo.
- Rofman, A. (1989). Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. En J. Coraggio, A. Sabate & O. Colman (Eds.), *La cuestión regional en América Latina* (pp. 351-381). Editorial Ciudad.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Santos, C., Narbondo, I., Oyhantçabal, G. & Gutiérrez, R. (2013). Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay. *Revista Contrapunto*, 2, 13-32.
- Silva Lira, I. (2012). *Caracterización del desarrollo territorial y de las "políticas regionales*. Centro de Estudios Regionales. Universidad de Los Lagos.
- Stóhr, W. (1981) ¿Hacia otro desarrollo regional? En S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka, & F. Uribe-Echevarría (Comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica* (pp. 181-190). ILPES/SIAP.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. *Polis*, 39 <http://journals.openedition.org/polis/10453>
- Stolowicz, B. (2011) *El posneoliberalismo no es más que un manual táctico conservador para apuntalar al gran capital*". <https://rebellion.org/>

- el-posneoliberalismo-no-es-mas-que-un-manual-tactico-conservador-para-apuntalar-al-gran-capital/
Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas UNASEP-MEF. 2018.
- Unidad de Apoyo al Sector Productivo - Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (UnASeP-MEF). (2015). *Proyectos de inversión promovidos en el período 2012-2015*.
- Veiga, D. (2002). *Transformaciones socioeconómicas y desigualdades en Uruguay*. Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Sociología.
- Veneziano, A. (2012). La Ley de Gobiernos Municipales y Participación Ciudadana: desafíos e incertidumbres. En A. Andrioli, P. Florit, M. Piedracueva, P. Rapetti & M. Suárez (Comps.), *Municipios una política en el tintero* (pp. 13-24). Colección Art. 2 CSIC UDELAR, Rolypel S.A.
- Wisman, J. (2017). Politics, Not Economics, Ultimately Drives Inequality. *Challenge*, 60 (4), 347-367.

COLOMBIA: POLÍTICA MINERA Y TERRITORIALIZACIÓN MINERO EXTRACTIVA¹

INTRODUCCIÓN

Para el caso de Colombia, existe una prolija producción de conocimiento en torno a los impactos territoriales de la actividad minera de carácter transnacional (entre estos ver Gobel y Ulloa, 2014; Toro, et al., 2012; Pulido, 2015; Ruíz, et al., 2018; Castañeda, 2012; entre otros). Estos estudios, aportan elementos para comprender la compleja relación que se establece entre minería y territorio. Los aportes pueden clasificarse en dos niveles (interconectados). El primero corresponde a la visibilización del papel estatal en los procesos de producción territorial para la expansión de la minería transnacional. En los estudios se pone el énfasis en cómo la aplicación de una batería de reformas políticas, normativas y administrativas y a través del uso de la violencia, coadyuvó a la producción del “suelo y el subsuelo como espacios del capital transnacional minero”, es decir como el lugar “para el incesante y creciente proceso productivo y de acumulación” (Núñez y Castañeda, 2019, p. 186).

Bajo esta perspectiva, Gobel y Ulloa (2014) consideran los ajustes y reorientaciones de la política minera acaecidos en Colombia desde

1 Los contenidos plasmados en este aparte han sido resultado del proyecto de investigación “Restitución de tierras y espacialidades capitalistas”, financiado por la Pontificia Universidad Javeriana.

finales de la década de los 90, como mecanismos para transformar el uso, control, sentido y significado otorgado al territorio en los “ámbitos local, regional, nacional y transnacional” (p. 15). En este sentido, Ruíz et al (2018) señalan sobre la estrecha relación entre las políticas económicas y los procesos de generación de “nuevos espacios para el capital trasnacional” o de ampliación de los espacios para el capital (p. 17). Aspecto que Toro et al (2012) reconocen como parte de los procesos de emplazamiento de lo local en cadenas globales de producción y consumo y, para el caso de Castañeda (2012), lo nombra la reconfiguración de “la lógica territorial a través de un modelo económico dominante y unas prácticas sociales y discursos que se ajustan al mismo” (p. 22).

En cuanto al segundo nivel (de la relación minería y territorio), este corresponde a la serie de efectos complejos que supone la expansión minera en las diferentes dimensiones del territorio. Al respecto Gobel y Ulloa (2014) destacan sobre la emergencia de nuevos procesos poblacionales basados en un continuum del vaciamiento territorial, del despojo y el acaparamiento de tierras; además señalan sobre la transformación abrupta del paisaje como resultado de la intervención directa (exploración, construcción de infraestructura asociada a la explotación de minerales, explotación y comercialización); enlazados a esta transformación están los efectos socioambientales y en la salud pública. Por su parte Ruíz, et al., (2018) destacan sobre la subordinación económica y las nuevas relaciones sociales de producción que emergen de la instalación del modelo minero extractivo en los territorios.

Sin desconocer la importancia del segundo nivel y, además, su encadenamiento con el primero, en el marco de este aparte, se pondrá especial énfasis en dar cuenta de la relación entre la reorientación de la política minera en Colombia y los procesos de territorialización del modelo minero extractivo en el país. El foco del análisis estará puesto en evidenciar cómo los cambios y ajustes de la política minera en un contexto de implementación de las reformas neoliberales y de la transformación en las lógicas y dinámicas asociadas al conflicto armado, han coadyuvado a la producción de las condiciones espaciales para la expansión minera en los territorios. En específico, el interés está en develar cómo opera el conjunto de prácticas y discursos institucionales relativos al sector minero en las cuatro dimensiones que resultan claves en los procesos de territorialización minero extractiva: gobernanza del subsuelo y recursos no renovables, privatización de los activos del Estado, estímulo y protección a la inversión extranjera y desarrollo de infraestructuras.

En este sentido, se abordarán las dimensiones en relación con dos casos de análisis: Cerro Matoso y Cerrejón. Para este fin, en primer

lugar, se expondrá sobre la convergencia entre las reformas neoliberales y la producción, ajuste y creación de una política minera con la que se privilegia la explotación transnacional de minerales a gran escala. Esta convergencia se entenderá en un contexto específico: la irregularización del conflicto armado. Frente a este último, se considerará la propuesta de Estrada (2006) sobre que, a diferencia de los países de la región, en Colombia, se traslapan las políticas de neoliberalización y reformas mineras con la degradación del conflicto armado. Si bien el conflicto ha sido un proceso de largo alcance, habría tomado desde fines de la década de los 80 rasgos de lo que Kaldor (2001) ha denominado como “nuevas guerras”², constituyéndose este en un mecanismo mediante el cual se afianzan las condiciones en los territorios para la consolidación del modelo neoliberal y, en particular, del modelo extractivista.

Posteriormente, el análisis se focalizará en los casos de Cerro Matoso y Cerrejón. Frente a este aspecto, resulta importante establecer algunas precisiones, que sirven de justificantes para la selección de los casos:

1. Los casos, evidencian una continuidad en la producción de las condiciones para la territorialización minera. El papel del Estado emerge como proceso continuo en la producción de la forma espacial para la expansión del capital minero transnacional. En el contexto del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el Estado colombiano -bajo la figura del contrato de asociación y mediante empresas estatales mineras como Carbocol, Mineracol, entre otras- participó en la cadena de producción de los minerales. Generalmente, la inversión estatal fue del 50% del valor de la construcción de la infraestructura de la mina (estudios, construcción); pero, además, realizó la adquisición de terrenos aledaños o de los baldíos de la nación y dispuso del pie de fuerza militar para garantizar la seguridad del proceso (exploración, explotación y comercialización). Con la reorientación de la política minera en un contexto de neoliberalización se privatizaron las empresas estatales mineras, con lo cual el Estado perdió su participación y se pasó de la asociación a la concesión. Este aspecto no

2 Entre estos rasgos, la autora destaca: desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y violaciones a gran escala de los derechos humanos, resquebrajamiento del monopolio del Estado sobre la fuerza legítima y organizada, privatización de la violencia, surgimiento del paramilitarismo, deterioro de la legitimidad política del Estado en un contexto de crisis económica, el control territorial por parte de actores armados, entre otros (Kaldor, 2001).

limitó el papel estatal en la producción espacial requerida para la expansión minera; el prolijo desarrollo normativo, de política pública y administrativo ha contribuido a que se configuren las condiciones espaciales que las multinacionales requieren para su instalación en el país. Tal como veremos, por ejemplo, en los planes de desarrollo de las últimas dos décadas se dispone, que el Estado invertirá en la construcción y mejora de vías para la comercialización de los minerales;

2. Mediante la transformación de las condiciones en la gobernanza del subsuelo y de los recursos no renovables, a partir de lo estipulado en la Constitución de 1991 y en el Código Minero de 2001, son evidentes los procesos de privatización territorial a nivel de los dos casos de análisis. Esto implica, por un lado, la pérdida de soberanía estatal y, por otro, la configuración de estos territorios como espacios autónomos, para los que operan normas paraestatales como dispositivo regulador. En consonancia con lo planteado por Sierra-Camargo (2014), los casos de Cerro Matoso y Cerrejón evidencian “una privatización extrema de la soberanía”, dado que son vaciadas legal e ilegalmente de la autoridad estatal, aspecto que implica la “concentración parcelaria territorial y el desmembramiento espacial” (p. 162). En la perspectiva de la autora, “el Estado no desaparece, pero sí se da lugar a la creación de sistemas de producción que desconocen el bien público y el interés general” (p. 163).
3. Estos dos casos, además, se ajustan a lo que Sierra-Camargo (2014) ha denominado “la privatización de los medios coercitivos de poder” (p. 162). Tanto en el marco del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones como en el de la neoliberalización política y económica de Colombia, el pie de fuerza militar (sobre todo del Ejército) se dispone para garantizar la exploración, explotación y comercialización de los minerales. En un primer momento, se podría sostener que esto se concibe como parte de la inversión estatal; en un segundo momento, este aspecto está relacionado con el conjunto de disposiciones que el Estado oferta para garantizar la seguridad jurídica de las empresas mineras transnacionales.
4. Los dos casos muestran un *continuum* entre los procesos de des-territorialización y territorialización. Las mineras con apoyo

estatal han ocupado, reestructurado y apropiado del espacio con la finalidad de instaurar “una nueva división territorial y global del trabajo” (Silva, 2019, p. 205). En los municipios y departamentos en los que se expande el modelo de explotación minera, el ordenamiento territorial y económico está centrado en potenciar la minería como un modelo de desarrollo social y económico. Esto implica que se disponga de la inversión estatal y de otros recursos para dar impulso a la explotación minera y que dicha disposición quede plasmada en los planes de desarrollo como en otras normas e instrumentos de organización política y económica.

ELEMENTOS CLAVE PARA ENTRETEJER LA COMPRESIÓN

Desde comienzos de la década de los 90’s, los países de América Latina han atendido a procesos de reordenamiento de sus esquemas político-administrativos, aspecto clave para la consolidación del modelo extractivo. Este (el modelo extractivo), correspondería a un modelo que, en el contexto de reprimarización de la economía, producto de la neoliberalización, fundamenta el crecimiento económico en la concesión para la explotación, extracción y transnacionalización de bienes primarios (Gobel y Ulloa, 2014). De acuerdo con Lobos (2013), este incumbe a un patrón de inserción global basado en la reprimarización de la producción de *commodities*; y, se consolida en las dos últimas décadas, “debido a los altos precios internacionales de los bienes primarios resultantes del crecimiento de la demanda de las economías de países asiáticos” (Puyana, 2009, p. 15)³.

Respecto al sector minero energético, entre 2000 y 2014, en la mayor parte de los países latinoamericanos, “los sectores extractivos despuntaron como relevantes, pues en la minería y los hidrocarburos se presentaron porcentajes superiores al 50% de las exportaciones totales”⁴ (Martínez, 2018, p. 55). Martínez, señala que, si bien los países de la región presentan algunas heterogeneidades frente a la configuración del modelo extractivo minero energético, es posible identificar algunos paralelismos. El autor, reconoce en primer lugar, que el

3 El modelo extractivista abarcaría de 2 procesos de explotación: 1. Sector minero energético, que “comprende la explotación de metales preciosos, petróleo, gas y minerales, que se destinan principalmente a la exportación”); y, 2. Sector agroexportador y de monocultivo (Restrepo y Peña, 2017).

4 CEPAL (2018) observa que, a partir del 2014, como resultado de la caída de los precios internacionales, se dio una “significativa reducción de los ingresos procedentes de los hidrocarburos, [y se representó] una disminución media del 0,7% del PIB de los países” (p.32).

modelo extractivo corresponde a una explotación de carácter transnacional. Las multinacionales se constituyen en el principal actor de este modelo, dadas las condiciones óptimas para la inversión transnacional producto de las reformas neoliberales⁵ y las reformas a las políticas mineras, aspecto que corresponde al segundo paralelismo. Al respecto, Martínez (2018, p. 35) describe cómo, por ejemplo, en el “ámbito normativo, 15 países de la región han promulgado nuevas legislaciones o han reformado las existentes desde la década de 1990⁶”, siendo este un aspecto clave para la producción de condiciones de seguridad jurídica para las empresas transnacionales.

Además de las reformas, ajustes o creación de este tipo de legislación, los Estados latinoamericanos (con excepción de Ecuador, Bolivia, Argentina y Venezuela) han brindado importantes ventajas administrativas y tributarias a las multinacionales. En cuanto a las ventajas tributarias, los países en clave de “seducción” a la IED otorgan incentivos tributarios, atajos fiscales o hacen “contratos de estabilidad tributaria para mantener los impuestos aplicables al momento de la adjudicación de la concesión minera” (Martínez, 2018, p. 41). Un tercer paralelismo tiene que ver con los procesos de privatización territorial. Bajo esta lógica, los Estados transforman o ajustan sus concepciones legales sobre propiedad, suelo, derechos individuales y colectivos, entre otros. Esto con el objetivo de producir la territorialidad que requiere el proceso extractivo.

Un cuarto y último paralelismo se relaciona con los conflictos socio-territoriales. De acuerdo con Sañudo, et al (2016), los conflictos estos se presentan “entre las comunidades locales, las empresas mineras y la institucionalidad” (p. 371), dando lugar a una “complicada trama de producción, destrucción y reproducción de territorialidades” (Iscaro et al., 2010, p. 1). Las tensiones emergen no solo por los impactos directos de la minería (contaminación de fuentes hídricas, deforestación,

5 Martínez (2018, p. 37) señala que: “este proceso se asentó a principios del 2000 con el incremento de los precios internacionales de las materias primas, demandadas por los países centrales y las potencias emergentes. Por ejemplo, los precios del oro y la plata se dispararon en un 750% en el periodo 2000-2012 (Howard, 2012). Ante tal escenario, los metales y los minerales se reconfiguraron en activos financieros para plegarse como una esfera de inversión, lo que se ha catalogado como Commodities”.

6 Los países que han creado o reformado normas para favorecer la minería de carácter transnacional han sido: “Argentina (1993 y 1995), Brasil (1996 y 2015), Bolivia (1997 y 2014), Colombia (2014), Costa Rica (1998), Cuba (1995), Ecuador (1991 y 2008), El Salvador (2012), Guatemala (1997), Honduras (1998 y 2013), México (2014), Panamá (2011), Perú (1991), Uruguay (1991 y 2011) y Venezuela (1999 y 2010)” (Martínez, 2018, p. 36).

erosión, entre otros), sino también por la transformación de las condiciones de reproducción social de quienes habitan los territorios.

Para el caso de Colombia⁷, como resultado del desarrollo de una política minera que privilegia la explotación de carácter transnacional en un contexto de neoliberalización de la economía e irregularización de la guerra, el extractivismo minero tomó centralidad como eje del crecimiento económico del país desde finales de la década de los 90. Según la UPME (2017), entre 2000 y 2016, el sector minero tuvo una participación promedio del 2.2 % del PIB. Las exportaciones de minerales correspondieron al 18% del total y el 24, 5 % de la IED se focalizó en este ámbito de la economía⁸.

Cárdenas y Reina (2008, p. xiv), por su parte, señalan el impacto importante que ha tenido la explotación minera sobre los ingresos de la nación, especificando que esta “contribuye [...] a las finanzas públicas con impuestos de renta, patrimonio e IVA, como el resto de las actividades productivas, así como con un aporte específico del sector constituido por las regalías”. Al respecto, enfatizan en el incremento de las regalías entre 2004 y 2010 que pasó del 9,9% al 18,7%. Al respecto, Duarte (2012) advierte que, con el objeto de situar el sector minero energético como eje del crecimiento económico, vía IED, se han llevado a cabo una serie de procesos de reestructuración/privatización y de creación de infraestructura institucional en Colombia. Estos procesos desarrollados desde hace más de dos décadas han ocasionado una profunda transformación de la gobernanza del sector minero.

En esta vía, Duarte arguye que la transformación ha tomado dos orientaciones: I) Convertir las empresas estatales en organismos mixtos, integrando la participación de capitales privados en su funcionamiento; y, II) Adaptar los aparatos estatales de gobierno minero energético a las exigencias de una minería de enclave exportador. Por su

7 De acuerdo con la UPME (2017, p. 30), el ámbito de la explotación minera se encuentra dividida en varios subsectores: “carbón, minerales metalíferos (preciosos: oro, plata y platino; mineral de hierro y mineral de níquel, cobre) y los minerales no metálicos (azufre, minerales para la construcción y minerales de uso industrial, sal marina y sal terrestre y esmeraldas)”. Por otro lado, las esmeraldas, carbón, níquel, oro, cobre, calizas, hierro, roca fosfórica, platino y uranio son los minerales más representativos de Colombia, según la ANM (2019).

8 En esta vía, resulta clave destacar el papel que ha jugado la IED en el fortalecimiento de este sector como eje económico del país. Tal como se describirá más adelante, mediante la aplicación de las reformas neoliberales y gracias a la reorientación de la política minera, se eliminaron las barreras a la inversión extranjera, emplazándose esta como eje del crecimiento económico del país. Como resultado, se produjo la tendencia hacia la concentración de los flujos de IED en los sectores primarios del país, principalmente hidrocarburos y minerales (Plazas, 2016).

parte, Fierro (2012) señala que esta gobernanza minera, además de apuntar a “adelgazar el Estado en términos de participación en el negocio minero”, contribuye a “liberar sin ninguna traba ni restricción el acceso del capital a los recursos mineros del país” (p. 35).

Bajo la perspectiva de este capítulo, se considera que la reorientación de la política minera en un contexto de neoliberalización de la economía y de irregularización del conflicto armado estaría operando en la “readecuación en los usos, funciones, articulaciones y organizaciones espaciales en función de una nueva territorialidad que exige la minería” (Jiménez, 2012, p. 266). Este proceso sucede en un contexto de privatización, reformas laborales y fiscales, cambios en las políticas de comercio exterior, ordenamiento territorial, entre otras. Aspectos que contribuyen a generar nuevas divisiones territoriales del trabajo y a la creación de nuevos espacios dinámicos para la acumulación de capital (Harvey, 2004).

Las reformas habilitan la penetración de capital transnacional en espacios y ámbitos, antes limitados a la gestión estatal (servicios públicos, empresas mineras, entre otros); la privatización de las empresas estatales mineras y de las empresas dedicadas al manejo y control de los puertos y del transporte vial, contribuyeron a que, el capital extranjero pudiese tener a su disposición infraestructura productiva y de transporte, activos y recursos locales; las prebendas fiscales otorgadas a través del código minero de 2001 han operado para que estos sectores alcancen altos beneficios económicos; y las concesiones del subsuelo por medio de títulos mineros (fáciles de adquirir) para la explotación por décadas del recurso implican cambios en los usos y control del espacio. El espacio otorgado al capital transnacional está libre de la contractualidad local y, además, los procesos y su regulación están amparados por los cambios constitucionales y por lo establecido con la firma de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales.

Se está hablando, entonces, de procesos de territorialización minera, los que de acuerdo con Lobos (2013) abarcarían 3 momentos y que pueden operar por separado o simultáneamente. El primero es la producción de dispositivos legales, normativos, administrativos, de toma de decisiones, entre otros, y que buscan instaurar la gobernanza minera en los territorios; la segunda corresponde a la materialización de los objetivos que subyacen a los dispositivos legales, normativos y demás; de acuerdo con el autor, estos dispositivos se encaminan principalmente a facilitar “la apropiación material de los territorios”, esto mediante la instauración de “prácticas de propiedad y derechos de uso”, además del despliegue de violencias institucionalizadas y no institucionalizadas (p. 47). Por último, se tiene la constitución de condiciones adecuadas para la “circulación, comunicación y conectividad”

(p. 47); es decir, para materializar el anclaje de la producción con el mercado global.

En este sentido, tanto el rediseño de la política minera en Colombia y su materialización en los territorios, en un contexto de neoliberalización y de irregularización del conflicto, estaría implicando la configuración de “sistema de territorialidades minero extractivas”. Este, de acuerdo con Buitrago (2012, p. 241), emerge de la territorialización de poderes específicos. En este caso, el poder transnacional minero revestiría dos modalidades en cuanto a su conformación. La primera modalidad el autor la denomina “por contigüidad espacial”. La territorialidad minera “se expande sobre la superficie terrestre en cada punto de un área”; en cuanto a la segunda, que la llama “por fragmentación”, tiene que ver con la “materialización del dominio en anclajes territoriales localizados en puntos de la superficie terrestre separados entre sí” (p. 241).

Bajo esta lógica, los territorios, a través de la política minera, se organizan en función de las dinámicas transnacionales. Esto da lugar a una “nueva geografía económica y minero energética” (Jiménez, 2012) y a la producción de los eslabones locales de las “cadenas globales de producción de recursos mineros” (Ulloa, 2014, p. 447). Gobel y Ulloa (2014) abordan la configuración de “geopolíticas⁹ verticales y localizadas”, las que emergen con la implementación de “mecanismos nacionales del control del subsuelo”. Mediante estos mecanismos, se interviene el espacio con el fin de instaurar formas de control y sometimiento, de los múltiples procesos que acontecen en el territorio, a la lógica, tiempos y dinámicas de las multinacionales mineras.

A lo referenciado, se debe adicionar que las intervenciones se orientan a la creación de espacios geográficos libres de “toda contractualidad, de toda juridicidad y de toda soberanía nacional en los que puede imperar la desregulación absoluta y la flexibilización laboral total (Dávalos, 2011, p. 57)¹⁰. El resultado es la descentralización de la soberanía y la desnacionalización del territorio (Estrada y Moreno, 2008). En este sentido, Buitrago (2016, p. 239) aborda la configuración de “plataformas territoriales de competitividad capitalista”, producto de la “inserción local y regional del capital global”, proceso

9 Dávalos (2011 p. 18) señala que el carácter geopolítico de la territorialidad minera versa en los procesos de control de los territorios y los recursos, como condición para la integración de estos en “las dinámicas monetarias del mercado capitalista”.

10 En palabras de Dávalos (2011, p. 179): “la contractualidad se vacía de todo enfoque de la garantía de derechos humanos y colectivos, y se convierte en un cascarón jurídico destinado a proteger más a las inversiones y a los inversionistas que a los derechos fundamentales de su población”.

viabilizado a través de la implementación de “políticas neoliberales impuestas desde las instituciones de orden mundial y acatadas por el Estado colombiano”.

También, siguiendo a Manzanal (2000), se habla de la “extranjeroización del suelo y de los recursos o de “transnacionalización de los recursos” como lo sugiere Estrada (2010). Estos dos conceptos convergen en la apreciación del papel que juega el Estado en la construcción de las condiciones para la penetración, copamiento y hegemonía del capital transnacional en sus diferentes modalidades como lo destaca Estrada. Aspecto que está estrechamente relacionado con la reconfiguración de los territorios y la “producción de una nueva espacialidad capitalista a escala mundial” (p. 50). Esta nueva espacialidad emerge de “una nueva lógica territorial de la acumulación” (p. 36) y encarna las siguientes características: 1. Expansión del modo de producción capitalista en los territorios en los que las lógicas de valorización no abarcaban la totalidad de los procesos (sociales, políticos y económicos); 2. La consolidación de la relación social capitalista en territorios ya vinculados a las lógicas del capital; y, 3 Vinculación paulatina a los circuitos transnacionales de comercio y consumo (Estrada, 2010).

De acuerdo con lo mencionado, las territorialidades minero extractivas sería una de las expresiones de lo que autores como Estrada (2010) han llamado economía de enclave¹¹. Esta modalidad de organización del espacio es resultado de la implantación de las reformas ya mencionadas y del despliegue de violencias, aspectos que demarcan “situaciones de excepcionalidad dentro del territorio” (Falero, 2015, p. 146). Estas situaciones han implicado, en primer lugar, el aislamiento del espacio intervenido de “la trama social en la que está inserto” (p. 146); en segundo lugar y mediante una serie de procedimientos técnicos, financieros, de gobernabilidad, entre otros, se desarticula el territorio de la geografía para conectarlo con los circuitos globales de flujo de capitales.

En el caso concreto de las territorialidades minero extractivas, mediante la serie de procedimientos legales, políticos y de otro orden (concesión títulos mineros, prebendas fiscales, militarización y criminalización de la protesta), se preparó el espacio para la penetración del capital, después la producción de este territorio fue coadyuvada por la normativa paraestatal y también por las reformas establecidas. Se resalta que, mediante estas reformas, se garantizaron los derechos

11 Para el caso colombiano, Estrada (2010, p. 37-38) identifica seis modalidades de la economía de enclave: “a) Hidrocarburos; b) recursos minerales; c) agrocombustibles; d) fuentes de agua y recursos de biodiversidad; e) producción de cocaína; y f) plataformas para la exportación de bienes y servicios”.

de propiedad y las condiciones para la explotación del recurso. Así, se produjo un espacio en lo local que, bajo otras coordenadas (las coordenadas del capital transnacional), fue vinculado al mercado global como “fragmento espacial periférico-dependientes eminentemente proveedor de materias primas” (Machado, 2014, p. 57). Y se instauró “una racionalidad económica hegemónica, con sus lógicas de poder y sus técnicas específicas” (Montoya y Perdomo, 2019, p. 210).

En este contexto, y, tal como afirman Cruz et al., (2012, p. 16), tuvo lugar “una organización espacial acorde con las necesidades de la actividad, una distribución funcional adaptada a la división del trabajo, una percepción capitalista del espacio entre la población local”; o lo que Montoya y Perdomo (2019, p. 10) denominan el “control espacial de la vida”, lo que conllevó al desplazamiento a otras territorialidades y sentidos de lugar.

POLÍTICAS MINERAS: NEOLIBERALISMO Y CONFLICTO ARMADO

Para dar comienzo a este aparte, se postulan dos ideas concatenadas entre sí. La primera, es que, a la configuración de la actual política minera, han coadyuvado una serie de reformas neoliberales implementadas en Colombia desde comienzos de la década de los 90; la segunda, corresponde a que, esta configuración, en un contexto de irregularización de la guerra, ha permitido la producción de la territorialidad que el modelo minero extractivo requiere para ser viable.

Frente a la primera idea, a partir del análisis de algunas de las normas recogidas en la Constitución de 1991, como del desarrollo legislativo producto de las reformas neoliberales y de política pública, entre otros, es posible identificar la incidencia neoliberal en cuatro aspectos que resultan centrales a la política minera: gobernanza del subsuelo y recursos no renovables, privatización de los activos del Estado, estímulo y protección a la inversión extranjera y desarrollo de infraestructura.

En cuanto a la relación de los aspectos mencionados, con la segunda idea, se considera que algunas de las dinámicas asociadas a la guerra contribuyeron, en parte, a la materialización de las reformas en los territorios. Aspecto clave en la producción de la territorialidad minero extractiva.

GOBERNANZA DEL SUBSUELO Y DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

La formulación de la Constitución de 1991 introduce un cambio fundamental frente a lo estipulado en la Ley 20 de 1969 (Congreso de Colombia) en cuanto a la titularidad del subsuelo y los recursos no

renovables. La Ley, por su parte, estableció el “principio de propiedad absoluta por parte de la nación de minas y yacimientos de hidrocarburos” (Duarte, 2012, p. 18) y, en el marco de la Carta Magna, en específico, a través del artículo 332¹², se trasladó la propiedad de la nación al Estado; es decir, se delega la potestad de determinar los usos, regulación, toma de decisiones y aprovechamiento de los beneficios (regalías) en cuanto a los procesos (exploración y explotación) del subsuelo a las “autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales” (Sentencia C-221 de 1997)¹³.

Lo mencionado, debe ser considerado a la luz del artículo 334 en el que se establece que el Estado, al adoptar un papel relevante en la dirección general de la economía, tiene la potestad de regular la explotación de los recursos naturales. Esto con el objetivo de mejorar el bienestar de la población e impulsar la productividad y el desarrollo económico y social del país. Este aspecto entró en consonancia con un elemento mencionado en el Código de Minas de 1988 (Decreto 2655 de 1988)¹⁴, en específico, en lo referente a la declaración de la minería como “de utilidad pública e interés social” (Duarte, 2012, p. 78). Este reconocimiento, además, se relacionó con las facultades que le fueron otorgadas al Estado en la expropiación de predios en los que sea factible la explotación minero energética.

12 “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes pre-existentes” (CPC, 1991, p. 3).

13 Este aspecto ha sido materia de disputa en la última década. El Decreto 934 de 2013 fue un intento de desarrollar el artículo 37 del actual Código Minero. En el marco de esta norma, se establece que las entidades territoriales no podrán excluir o restringir zonas para el desarrollo minero. El artículo y el Decreto anulan “por completo la autonomía de los entes territoriales al no poder determinar el ordenamiento minero dentro de su propia jurisdicción” (Gaitán, et al, 2013, p. 14). Además, se contradecían las disposiciones establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-339 de 2002, mediante la que se “señaló que en materia de actividad minera deben respetarse las medidas del orden territorial” (p. 14). Como reacción de diversos actores, entre estos, la Federación Nacional de Municipios interpuso una demanda de inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto 0934 de 2013. En esta, se argumentaba sobre el derecho que tienen los entes territoriales para decidir sobre los usos del suelo. Frente a lo anterior, la Corte Constitucional suspendió el Decreto referenciado.

14 En el marco del Decreto, se estableció que el Código tiene por objeto “fomentar la exploración del territorio nacional y de los espacios marítimos jurisdiccionales, en orden a establecer la existencia de minerales; a facilitar su racional explotación; a que con ellos se atiendan las necesidades de la demanda; a crear oportunidades de empleo en las actividades mineras; a estimular la inversión en esta industria y a promover el desarrollo de las regiones donde se adelante” (Congreso de Colombia, 1988, p. 1).

Posteriormente, a través del Código Minero de 2001 (Ley 685 de 2001)¹⁵ y, en específico, en el artículo 5, se ratifica lo dispuesto en la Constitución frente a la titularidad estatal sobre el subsuelo y los recursos no renovables. Además, en el marco de este mismo artículo, se retoma lo estipulado en el Decreto 2655 de 1998, en lo referente a que la propiedad privada sobre un terreno no limita la posesión por parte del Estado del subsuelo y sus recursos; aspecto sobre el que se insiste en el artículo 13. Mediante este, se esgrime que la expropiación será la vía para la disposición estatal de terrenos privados. Lo anterior, tiene relación con los contenidos plasmados en el artículo 6 de este mismo Código. Se estipula en el artículo que el acceso al subsuelo y el aprovechamiento de los recursos renovables solo será factible a partir de la concesión estatal de un título minero y que el título corresponderá a un contrato de concesión.

Por otra parte, es necesario destacar que sobre las disposiciones contenidas en los artículos 37 y 38 del Código Minero y sus implicaciones en términos de la gobernanza del subsuelo y los recursos. El artículo 37, por una parte, prohíbe a los entes territoriales (municipios y departamentos) tomar decisiones para restringir o excluir el desarrollo de actividades mineras en sus territorios. El artículo 38, por otra parte, exige que, en la formulación y puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial, se debe considerar “la información geológico minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería” (Ley 685 de 2001, p. 47). Tal como se puede entrever, está implícito un giro en lo dispuesto en el artículo 332 de la Constitución y en la Sentencia C-221 de 1997. En esta última, se precisó que, al hablar de Estado en el marco del artículo referenciado, se incluye “las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales” (Sentencia C-221 de 1997). Sin embargo, el artículo 37 del Código lo que implica es la centralización de las decisiones a nivel nacional en cabeza de la Agencia Nacional Minera, tal y como se expresará más adelante.

Otro aspecto por resaltar es el desplazamiento que ocurre de la figura de asociación a la de concesión. En el marco de la Ley 20 de

15 En el artículo 1° de esta Ley, se dictamina que esta tiene por objeto: “fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país” (Ley 685 de 2001).

1969, se creó la figura de contrato de asociación. Esta correspondió al establecimiento de un trato formal para la exploración y explotación de minerales o hidrocarburos que se daba entre un ente público y uno particular, “en forma tal que las inversiones, gastos y producción se distribuyen en los términos que se hayan acordado en cada contrato” (Castro, 2000, p. 55). Con la entrada en vigor del Código Minero de 2001, se postuló (artículo 14) que “únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional” (Ley 685 de 2001).

La concesión¹⁶, entonces, se materializa a través del título minero. Mediante este, se otorgan “derechos especiales de uso”, los que constituye “derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público” (Sentencia C-983/10); así la concesión implica el despliegue y garantía por parte del Estado de una serie de condiciones para el desarrollo de la actividad minera: seguridad jurídica, prebendas fiscales, mantenimiento de las reglas de juego establecidas con la concesión del título, militarización de los territorios, entre otros. En ese sentido, los títulos estarían operando como mecanismos que, a la vez que diluyen la territorialidad estatal y comunitaria, permiten el anclaje de lo transnacional en el plano doméstico. Se resalta que, mediante la concesión, tiene lugar la privatización del área en el que se desarrollará el proceso productivo, aspecto que no solo implica la restricción de la movilidad de las comunidades que habitan estos territorios, sino que también afecta sus dinámicas sociales, económicas y políticas.

Al respecto, Negrete (2013, p. 23) señala que, con la vigencia del Código Minero de 2001 y hasta 2012 (período considerado como del *boom* minero) se concesionaron 9.400 títulos, los que estarían abarcando 5,6 millones de hectáreas de las 114 que compone el país. De la totalidad de estos, señala el autor que “3.760 están en explotación y abarcan cerca de 2,1 millones de hectáreas, un área cercana al 1,8 por ciento del territorio nacional”. En esta vía, también resulta clave considerar las más de 19.000 solicitudes mineras existentes hasta 2012, las que sumadas a las concesiones arrojan la suma de 22,3 millones de

16 En el marco del artículo 45 del Código Minero, se establece que el contrato de concesión minera corresponde a aquel que “se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público” (Ley 685 de 2001).

hectáreas que están o serán destinadas a la minería¹⁷.

A la materialización territorial del modelo de gobernanza del subsuelo y de los recursos no renovables han coadyuvado las dinámicas asociadas al conflicto armado. Al respecto, la Fundación Forjando Futuros (2018), señala sobre la estrecha relación que existe entre el despojo de tierras y el otorgamiento de títulos mineros. En este sentido, destaca que transnacionales mineras, como la *Continental Gold Limited* Sucursal Colombia Exploraciones Chocó Colombia S.A.S y la *Anglogold Ashanti Colombia S.A.*, apoyaron económicamente a grupos paramilitares que, mediante del despliegue de un repertorio de violencias contra la población civil (amenazas, persecuciones, desapariciones forzadas, torturas, masacres, muertes selectivas, entre otros), desplazarán forzosamente a las personas del territorio, aspecto clave en la materialización de lo que se ha denominado el Despojo Material Directo¹⁸. Así, el vaciamiento territorial y el despojo precedieron a la solicitud y concesión de títulos mineros. Bautista y Plazas (2019) destacan que, empresas como Argos S.A. y Anglo Gold Ashanti “adquirieron tierras u obtuvieron concesiones mineras de parte del Estado, en zonas en las que ocurrieron graves violaciones a los derechos humanos¹⁹, afectando a campesinos y comunidades indígenas y afros” (p. 45). Al respecto y como resultado del análisis de 110 Sentencias referentes a la restitución de tierras, se evidencia un alto nivel de superposición de proyectos mineros e hidrocarburos con predios objeto de restitución²⁰.

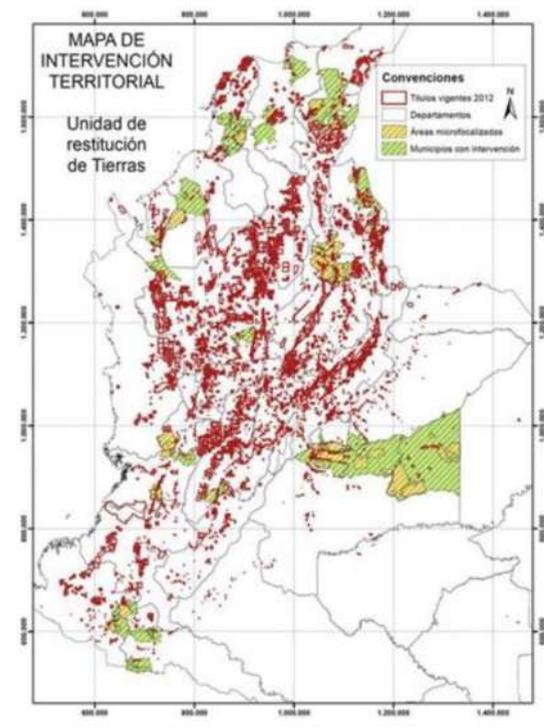
17 En palabras de Negrete (2013, p. 25): “Lo anterior conlleva a que más de una tercera parte del territorio continental de Colombia cuenta con título minero, está solicitado para titulación o está destinado para el desarrollo minero a través de las áreas estratégicas mineras, lo que de por sí es una cifra alarmante, más aún cuando Colombia es el país con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del planeta”.

18 Vargas (2013) observa que del total de desplazados forzados en el país entre 1990 y 2010, por lo menos el 87% salieron de municipios en los que se desarrollan grandes obras de infraestructura, proyectos minero energéticos y producción agroindustrial a gran escala.

19 El Registro Único de Víctimas (RUV) evidencia que, entre 1994 y 2018, la guerra ha dejado a 8.405.614 víctimas; de estas 7.457.949 personas han sido víctimas de desplazamiento forzado. El desplazamiento y el despojo está asociado principalmente con: 1. El vaciamiento de los territorios en los que se desarrollarán proyectos de infraestructura y/ proyectos productivos a gran escala como la minería; 2. La desposesión de los medios de vida de millones de personas (tierra y trabajo), quienes al migrar a ciudades y núcleos urbanos deben generar sus ingresos a través de trabajos precarios o bajo condiciones flexibles de contratación; y, 3. La reorganización de los procesos socio productivos de los territorios.

20 En el estudio, señalan que “en las sentencias se puede apreciar que en 31 casos se informa en detalle la dimensión del traslape [...], 4 de superposición parcial [...],

Mapa 1. Restitución y yuxtaposición de títulos mineros.



Fuente: Bautista, A. Plazas, L (2019).

PROTECCIÓN Y ESTÍMULO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Monterrosa (2018) señala que, entre 2010 y 2018, la IED en Colombia relativa al negocio minero creció un 70%. Este ascenso tiene que ver, entre otras, con una serie de condiciones legales y políticas resultado de la implementación de las reformas neoliberales y de las reorientaciones a la política minera.

A nivel constitucional, se debe destacar varios elementos. Mediante lo establecido en el artículo 333 de la Carta Magna, se estipula “que la actividad económica y la iniciativa privada son libres

en 24 casos la superposición es total, en 3 el traslape es mayor que la mitad de la extensión total del predio a restituir, en 79 de los casos no se informa qué tipo de superposición se presenta con los predios [...]” (p. 61).

dentro de los límites del bien común y que, para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley” (Cerón, et al, 2007, p. 35). Como corolario de lo anterior, se instituye que los actores privados cobijados por el derecho a la libre competencia económica “pueden ejercer su actividad industrial o comercial dentro de un sistema competitivo sin llegar a ser limitados por reglamentaciones o prohibiciones del Estado”²¹ (p. 35). Estas presunciones son reforzadas tanto por lo establecido en el artículo 100 “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos” (CPC, 1991)²², como lo plasmado en los artículos 226 y 227. En estos, se dispone que la integración económica es un mandato constitucional, dándose con ello “vía libre para formar todo tipo de tratados de libre comercio”, los que podrán “entrar a regir de forma provisional sin haber sido aprobados por el Congreso” (Álvarez, 2016, s.p.).

En cuanto a las transformaciones en el ámbito legal, éstas comienzan con la formulación e implementación de 4 leyes a comienzos de la década de los 90 (Estrada, 2006): Ley 7 de 1991²³, Ley 49 de 1990²⁴, la Ley 9 de 1991²⁵ y la Ley 45 de 1990²⁶. Respecto a la primera, se “consagra que las políticas de comercio exterior se orientaran con base en los principios de fomento del libre comercio de mercancías, servicios y tecnología; libertad a la competencia y la iniciativa privada y apoyo a los procesos de integración internacional” (Estrada, 2006, p. 151). Además, se dictaminó

21 Este aspecto implica para Álvarez (2016, s.p.), en primer lugar, que el “Estado no pueda tener empresas como único propietario ni siquiera en sectores estratégicos” y, en segundo lugar, “fue posible desde la privatización de los servicios públicos domiciliarios pasando por la privatización de todo el sistema eléctrico nacional” (s.p.).

22 Constitución Política de Colombia, en adelante, CPC.

23 “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones” (Ley 9 de 1991).

24 Reglamentada por el Decreto 0836 de 1991 y por “la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones” (Ley 49 de 1990).

25 “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias” (Ley 9 de 1991).

26 “Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones” (Ley 45 de 1990).

la reducción de aranceles²⁷ y la abolición de las sobretasas a las importaciones. En cuanto a la Ley 49 de 1990, se constituye en el primer ejercicio de reforma tributaria que se realizó en Colombia (Gómez, et al, 2007) con el propósito de “incentivar el desarrollo del mercado de capitales” (p. 8). En este marco, se estableció que las personas con capitales en el exterior podrían sanearlos en Colombia, siendo esto requisito para “que el valor del descuento, con el cual se hayan comprado dichos títulos en el exterior, se considere como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional en el año gravable de su adquisición” (p. 8).

En este contexto, la Ley 9 de 1991 resulta fundamental, dado que plasma los “principios orientadores de la inversión extranjera” (Cerón, et al, 2007, p. 22) y fija criterios como, por ejemplo, “la igualdad entre extranjeros y nacionales en las oportunidades de inversión” (Estrada, 2006, p. 59). Además, bajo esta norma, le fue asignado al CONPES la función de estructurar el estatuto de inversiones internacionales. Dicho estatuto, mediante Resolución 51 de 1991, fija la “reglamentación de capitales del exterior en el país, incluida la inversión de capital del exterior en cartera y las inversiones colombianas en el exterior” (Cerón, et al, 2007, p. 23). En cuanto a la IED, en el sector minero, Plazas (2015) señala la importancia del artículo 15, denominado “Régimen de Inversión”, mediante el que se dispone la factibilidad de crear “régimenes excepcionales entre el inversionista y sectores como el minero energético” (s.p.).

De manera complementaria y a través de la Ley 45 de 1990, se buscó “estimular el mercado de capitales”. promoviendo el “tránsito de un régimen de banca especializada hacia un régimen de banca múltiple” (Estrada, 2006, p. 151). Esto es factible por el “establecimiento de mecanismos para facilitar la absorción, la fusión, la escisión y/o la liquidación de instituciones financieras estatales y/o nacionales”.

Más adelante y mediante el Decreto 517 de 1995, se profundizan las reformas iniciadas para habilitar la IED en Colombia. A través de este Decreto, se autorizaron las inversiones de capital extranjero en todos los sectores de la economía nacional y se “acentúa la tendencia aperturista al eliminar las autorizaciones previas que requerían las inversiones tanto en servicios públicos como en hidrocarburos y minería” (Estrada, 2006, p. 160).

A comienzos de 2000, se formuló el Decreto 2080 del 2000²⁸ en el que se amplió “la libertad de movimiento del capital extranjero”

27 De esta manera, “la tarifa promedio pasó de 41 .6% en 1989, al 11.6% y la tarifa máxima de 300% a 35%. Al tiempo, el número de niveles pasó de más de 20 a 4, en los cuales hoy se agrupa la mayoría de las posiciones arancelarias” (Torres, 1994, p. 88).

28 “Por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior” (Decreto 2080 de 2000).

(p. 40) y se ratificó lo estipulado en el artículo 1 de la Resolución 51 de 1991 sobre la inversión extranjera, que será considerada en igualdad de condiciones que las inversiones nacionales. Además, con este Decreto, se “abrió la posibilidad de reinvertir y expatriar los beneficios sin ninguna restricción y con libertad de tipo de cambio para las empresas extranjeras” (Heras, 2016, p. 41) y se habilitó la creación de regímenes especiales de inversión en los sectores financiero, hidrocarburos y minería (Artículo 20).

En cuanto al sector de hidrocarburos y minería, en el mencionado Decreto, entre los artículos 21 y 25, se estableció una serie de criterios que favorecen la movilización y regulación de la inversión de capitales del exterior en la “exploración y explotación de petróleo y gas natural, proyectos de refinación, transporte y distribución de hidrocarburos y para la exploración, explotación, beneficio y transformación de minerales”. Entre estos criterios, en particular, para el sector minero energético (artículo 23), se señala que el régimen cambiario debe acogerse a las regulaciones emitidas por la Junta Directiva del Banco de la República. Además de lo anterior, se postuló que las empresas que solamente presten servicios técnicos a nivel de la cadena de producción minera no tienen la obligación de retornar al país las divisas, aspecto que está en consonancia con el artículo 16 de la Ley 9 de 1991 y el Decreto 1844 de 2003 (Plazas, 2015, s.p.).

Posteriormente, en 2003, a través de la Ley 787 de 2003, se llevó a cabo la segunda reforma tributaria, mediante la que se estableció el cobro de impuestos extraordinarios al patrimonio, se incrementó el IVA del 10 al 16% y se fijó una sobretasa al impuesto de renta²⁹ (Hera, 2016). En cuanto al sector extractivo, fue uno de los beneficiados de esta reforma, dado que recibió una reducción del “30% del impuesto a los bienes de capital importados por las empresas de la industria extractiva, se otorgó a las empresas del sector subsidio al IVA, al impuesto al carbón en las zonas de frontera (Cerrejón, Drummond y Prodeco)” (Heras, 2016, p. 39).

Por último, se destacan los aportes de la Ley 963 del 8 de julio de 2005 a la constitución de las condiciones para la IED. La Ley sienta las bases para la creación de contratos de estabilidad jurídica, constituyéndose en “incentivos para proteger a los inversionistas de los

29 También se apuntó al incremento de mecanismos impositivos y limitaciones impositivas al gasto público, las que servirían de estrategias para conseguir los recursos necesarios para mantener el pie de fuerza militar y así dar seguridad a la inversión privada.

cambios desfavorables en las leyes o reglamentos detallados en los contratos entre el Gobierno y las empresas” (Plazas, 2015, s.p.). Estos operan como cerrojos jurídicos, dado que no solo protegen los derechos de propiedad del capital, sino también evitan la reversibilidad de las reformas previamente desarrolladas (Estrada, 2006).

En cuanto a la relación entre estímulo y protección a la IED y minería, resulta clave analizar los alcances del Código Minero de 2001 (Ley 685 de 2001). Esta, es una política que, con base en los antecedentes normativos referenciados y otros, de los que se dará cuenta más adelante, habilita la inversión del capital transnacional en el sector. A través de esta, 1. La función estatal se limita a facilitar la actividad minera de particulares, a quienes se les otorga la capacidad de realizar los procesos de exploración, explotación y comercialización a través del otorgamiento de títulos mineros; 2. La participación estatal en la renta minera se restringe a la recaudación de regalías; 3. Se sientan las bases para la privatización de las empresas estatales mineras (Carbocol, Minercol, entre otras). Esta infraestructura que, como se observará en dos de los casos analizados, es aprovechada y usufructuada por las multinacionales mineras; y, 4. Se reactiva el contrato de concesión (a través del título minero); aspecto que, como se señaló en el aparte anterior, tiene implicaciones más allá de otorgar un espacio para el desarrollo de un proceso productivo.

A lo antes señalado, resulta clave adicionar otros aspectos que, en opinión de Pardo (2013), resultan fundamentales para la viabilización de la IED en el sector minero. El primero, es que mediante Ley 685 de 2001 se liberaron áreas para ser concesionadas al capital privado. Estas áreas estaban reservadas para futuros procesos de explotación; los procedimientos y trámites para la adquisición de un título minero se flexibilizaron y se incrementó a 30 años el tiempo estipulado para la concesión, con la posibilidad de prorrogar dos veces la actividad; además, se ratificó el carácter de la actividad minera como de “utilidad pública a interés social” (p. 192).

Por otro lado, es de destacar el lugar que se le da a la IED como eje del desarrollo del sector minero en los planes de desarrollo de los gobiernos comprendidos entre 2002 y 2018. Respecto al primer plan del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Hacia un Estado Comunitario -2002-2006), se apostó por crecer sosteniblemente a través de una política económica de la que uno de sus ejes sería la promoción de una política extractivista. Para cumplir con este objetivo, se fijó una estrategia denominada “seguridad democrática³⁰” en la que se estableció el forta-

30 En el marco del Plan, se estableció que frente a este concepto “trasciende el con-

lecimiento e incremento del pie de fuerza militar como mecanismos para proteger la infraestructura y recuperar el control del territorio (Vallejo, 2003, p. 111), y así constituir un ambiente que estimule los flujos de inversión extranjera. A la par con el plan, se fijó una apuesta por la reestructuración institucional y legal del “sector minero, de transporte, de servicios públicos y telecomunicaciones” (p. 111).

En el contexto del segundo mandato de Uribe (2006-2010), se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010”. En este continuó presente la relación entre seguridad democrática y crecimiento económico sostenible. Este último basado en la IED. Se reitera, en este sentido, que: “Es claro que la inversión en seguridad genera confianza y estabilidad, promueve la inversión privada y permite el crecimiento económico” (DNP, 2007, p. 35). Particularmente, se propone la construcción de una política minera en la que se estimule “productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, y de otra, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros” (p. 271).

Más adelante, en el marco del primer Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos (Prosperidad para todos 2010-2014) se propuso la creación de Áreas Estratégicas Mineras. Mediante esta figura, se establecieron 516 bloques mineros para adjudicación internacional a través de licitación pública (Tierra Digna, 2012). Sin embargo, la Corte Constitucional dictaminó en 2016 la inconstitucionalidad de esta figura de delimitación territorial minera, por la omisión que se hace al derecho a la consulta previa de comunidades indígenas y afrocolombianas³¹.

En el siguiente cuatrienio (2014-2018), Santos adoptó el plan “Todos por un nuevo país” en el que ya no se relacionan las locomotoras

cepto tradicional de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen en la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico. En última instancia, la seguridad democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado” (DNP, 2002, p. 16).

31 En la Sentencia T-766 de 2015, la Corte Constitucional estableció: “deberán agotar el procedimiento de consulta previa y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habiten los territorios que se pretenden declarar y delimitar como áreas estratégicas mineras, de conformidad con las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional sobre la satisfacción de esa garantía iusfundamental” (Citado por Bautista y Plazas, 2018, p. 25).

del crecimiento económico. Estas fueron reemplazadas por tres pilares: paz, equidad y educación. Además, trajo aparejadas cinco estrategias “transversales”: “1) competitividad e infraestructura estratégica; 2) movilidad social; 3) transformación del campo; 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz y 5) buen gobierno” (p. 30). El desarrollo minero energético se ancló a la primera estrategia, postulándose como el objetivo 5 (“Consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental” (DNP, 2015, p. 185). Como parte de este objetivo de nuevo, se insistió en la importancia de promover la llegada de inversión privada “a través del establecimiento de un esquema regulatorio organizado y transparente, y de la dotación de bienes públicos al servicio del sector” (p. 185).

En cuanto a los planes nacionales de desarrollo minero, durante el primer periodo del gobierno de Uribe (2002-2006), se formuló el segundo plan de este tipo³², el cual abarcaría una temporalidad de 4 años (2002-2006). El plan se configuró como un instrumento para avanzar en el cumplimiento del siguiente objetivo: “Aportar al mejoramiento de las condiciones de competitividad del sector minero colombiano logrando, en un marco de sostenibilidad, incidir en la generación de riqueza y en el bienestar de la comunidad” (MME y UPME, 2002, p. 23). En este sentido, se estableció que, mediante el plan, se producirían las condiciones necesarias para incrementar la inversión privada en el sector minero; además, se insistió en que este instrumento apuntaba a darle prelación al sector minero energético como motor de desarrollo del país. Operativamente, se fijaron 8 líneas de acción: 1. Fortalecimiento del Programa de Exploración Básica del Territorio Colombiano; 2. Diseño e implementación del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO); 3. Incremento de la eficiencia de los entes mineros; 4. Formulación y adopción de estrategias para la legalización de la minería; 5. Construcción de estrategias de coordinación entre los diferentes entes que componen el sistema institucional; 6. Desarrollo de la infraestructura para el transporte de minerales e hidrocarburos (vial, fluvial, ferrocarril y portuaria); 7. Creación de cadenas productivas para dar valor a los minerales; y, 8. Consolidación de proyectos mineros sostenibles (MME y UPME, 2002).

El siguiente plan de este tipo, fue el Plan Nacional Minero 2007-2010 (gestión pública para propiciar la actividad minera). Frente a los estímulos a la IED, “se considera que, durante el presente periodo, el foco de la gestión estatal para el sector debe ser la generación de un

32 El primer plan de desarrollo minero se formuló en 1997 durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998).

ambiente de atención al cliente que avive su confianza en el país y motive mayores inversiones en la exploración y el desarrollo de proyectos mineros” (UPME, 2007, p. 9).

El siguiente plan de esta modalidad, se formuló en el marco del primer mandato de Juan Manuel Santos (Plan Nacional Minero al 2014. Sector minero de cara a la sociedad) en el que se le dio continuidad a la apuesta de fortalecimiento institucional para el desarrollo del sector minero. En este plan se apuntó a alinear “la gestión pública y la privada” en pro de la expansión minera en el país (UPME, 2012) y se reiteró la importancia de la reestructuración y estructuración institucional, como condiciones para la configuración de un ambiente de seguridad para la IED³³.

Por otra parte, se destaca que, en paralelo con los planes referidos, se han formulado los Planes Nacionales de Desarrollo Minero Visión 2019 (2006) y Visión 2025 (2017). Estos, a diferencia de los anteriores, fijaron criterios y procesos que se deben considerar a largo plazo para 2019 y 2025. En este sentido, la industria minera del país ocupa un lugar privilegiado a nivel continental, en cuanto a la atracción de IED, el desarrollo tecnológico, la competitividad y la existencia de una infraestructura institucional capaz de garantizar un ambiente favorable al capital extranjero.

Se resalta que, en el marco de los planes, se establecieron lineamientos y orientaciones en relación con los siguientes ejes: seguridad jurídica, ventajas comparativas, confianza inversora, desarrollo de infraestructura, disponibilidad y acceso a la información. Además de estos ejes, en los planes se consideraron las apuestas de los planes nacionales de desarrollo respecto a la industria minera y los lineamientos del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, PNOM³⁴. También se tuvieron en cuenta las dinámicas internacionales respecto a precios, demanda, impactos ambientales conflictividad social, entre otros.

33 La UPME (2006) estableció que los dos planes de desarrollo mineros formulados desde la década de 2000 pretenden sentar las bases y consolidar las lógicas y dinámicas institucionales que deben guiar la exploración y explotación minera en el país. En este sentido, “los planes para el desarrollo minero se conciben actualmente como instrumentos orientadores de la gestión de las instituciones del sector hacia los objetivos de la política minera estatal” (UPME, 2006, p.15).

34 En cuanto al PNOM (2014), se presenta como una estrategia para ordenar el territorio con el fin de aprovechar el potencial geológico y promover el desarrollo de la industria minera. En específico, se fija como objetivo dar una serie de directrices para la optimización de la explotación y articulado a la intención de transformar “el capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país” (p. 4).

Una de las características que definieron estos planes es que fueron diseñados como “política de Estado” (UPME, 2014), con lo cual la apuesta por el desarrollo económico basado en la industria minera no se limita a los propósitos de los gobiernos de turno.

En cuanto a la relación IED y minería, en un contexto de irregularización de la guerra, Massé y Camargo (2012) observan en concreto la conexión entre el incremento de los precios internacionales de los *commodities* (inicios de la década del 2000), con la presencia de grupos armados. Esta presencia, según los autores, advierte de una doble modalidad en cuanto a la participación: directa e indirecta. La primera (directa) tiene que ver con que los actores armados ilegales adoptan el papel de “gestores de los procesos extractivistas a nivel local” (p. 19): inversión en explotación minera con la finalidad de lavar dineros del narcotráfico y como auspiciadores de la minería ilegal. Por otro lado, la participación indirecta tiene que ver con la provisión de servicios de los actores armados a las empresas mineras que, a través del despliegue de violencias contra la población civil, preparan las condiciones y el territorio para la llegada de las multinacionales, por ejemplo. Los autores, al respecto, señalan:

más allá de la extorsión directa, los grupos armados ilegales han venido facilitando de manera abierta, escondida, directa o indirectamente la llegada de las empresas multinacionales a través de amenazas, intimidaciones, homicidios selectivos. Estos grupos ayudan a despejar las zonas para que puedan operar las grandes empresas del sector. (Massé y Camargo, 2012, p. 19).

También les brindan seguridad privada, lo que complementa la militarización que se realiza por la vía legal. Al respecto, Vega (2012, p. 2) señala que “en los últimos años se ha presentado un crecimiento exponencial de las fuerzas represivas del Estado para resguardar las zonas de extracción de minerales e hidrocarburos”. Cabe destacar que la militarización se refuerza a través de alianzas con grupos de seguridad privada. Frente a esto, Cepeda (2015) ha denunciado sobre una serie de contratos de seguridad celebrados entre el Ministerio de Defensa, *Drummond Ltda.* y *Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.* Mediante estos contratos, las empresas acceden a esquemas de seguridad y protección frente a las acciones de grupos armados.

En el gobierno del presidente Santos (2010-2018), aparentemente el panorama de violencia se trasmutó. Su mandato comenzó con la intencionalidad de lograr la paz. Negociar con las FARC-EP se posicionó como uno de los principales objetivos de su gestión. En la perspectiva

del gobierno, avanzar en la desmovilización de las guerrillas y la firma de la paz se tornó en uno de los aspectos claves para garantizar seguridad y estabilidad a la IED. En este contexto, el entonces ministro de Minas y Energía, Germán Arce aseveró: “Con la paz, aquellos territorios en conflicto y de difícil acceso serán lugares en donde los proyectos de hidrocarburos, minería y energía serán una realidad” (Acosta, 2016, párr., 36). En esta misma vía, el DNP (2014, p. 24) promulgaba que, en un contexto de posconflicto, resulta clave el fortalecimiento del sector extractivo.

Pero a la par con las negociaciones de paz, se fue reconfigurando el escenario de la guerra. Con el retiro de las FARC-EP de los territorios controlados por estos, se dio vía al desarrollo de megaproyectos mineros; además, en este contexto, se perfiló un engranaje de “economías” ilícitas como la minería ilegal, narcotráfico e incremento de la extorsión³⁵. La Corporación Nuevo Arco Iris ha denunciado sobre el copamiento paramilitar y de otras fuerzas en los territorios antes ocupados por las FARC-EP. Las violencias se recrudecieron principalmente en aquellos territorios considerados como geoestratégicos y de alto interés económico.

PRIVATIZACIÓN Y RECONFIGURACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL MINERA

David Harvey (2007) considera que la privatización de los activos estatales tiene una doble finalidad. La primera de estas, que es englobante de la segunda, tiene que ver con la función que cumple para incorporar nuevos espacios a los procesos de acumulación de capital, es decir de sectores que antes se consideraban fuera del alcance del cálculo de la rentabilidad; entre estos, por ejemplo, están los servicios públicos, el sistema de prestaciones sociales o campos como el de la biodiversidad. Por su parte, Merchand (2013) sugiere que son las privatizaciones de los activos del Estado las que posibilitan o allanan el camino para la entrada de la inversión transnacional.

Para el caso de Colombia, el DNP (1991) estableció que con el objeto de vincular al país en la economía de mercado global resulta

35 En 2016, la Fiscalía General de la Nación diseñó una estrategia en la priorización de las investigaciones y judicializaciones de fenómenos criminales, focalizada en la acción. Dentro del Plan de Priorización, se estableció que en el país existen 250 de estas bandas, divididas en categorías A, B y C. A: Clan Úsuga, Águilas Negras, disidencia del ERPAC y Rastrojos. B: La Cordillera, Los Pachenca, Los Botalones, y C: Los chinchas, Los mineros, Los fierros, entre otros. Y, que tienen incidencia en el manejo de nuevos mercados ilegales, extorsión al comercio, oficinas de cobros; persistencia en operar como estructuras jerárquicas; y alianzas económicas con estructuras guerrilleras en zonas de cultivos ilícitos y minería ilegal (Valenzuela, et al, 2016).

clave “abrir campo a la actividad privada en áreas donde la presencia del Estado no es necesaria” (p. 6). Esto a través de la venta y emisión de acciones en el Mercado de Valores (considerado como instrumento fundamental de privatización para el DNP); la venta directa de bienes y activos del Estado (este se “aplicará en el caso de finca raíz con el fin de reestructurar entidades en proceso de privatización”) (p. 11); y contratos de administración y arrendamiento.

Frente a estas especificidades, Castaño (2002) señala que los procesos de privatización en Colombia se han desarrollado a través de dos modalidades: la venta de activos del Estado y la creación de nuevos espacios para la inversión privada; por su parte, Ramírez (2010) contempla que la operación privatizadora en el país ha presentado una doble tendencia: La primera, concerniente a la transferencia de la propiedad de activos del Estado a particulares; la segunda, referente al traspaso al sector privado de los servicios sociales antes detentados por instancias gubernamentales.

Lo estipulado por el DNP (1991), está relacionado, en primer lugar, con lo promulgado en la Constitución de 1991, frente a la privatización de los servicios públicos y activos del Estado. Mediante el artículo 60, se expone que, en los procesos de enajenación de las empresas estatales, se debe promover el acceso democrático del bien que entra en proceso de privatización y también de la participación accionaria. Bajo esta impronta, el Estado ha promulgado una serie de normas encaminadas a regular los procesos de privatización³⁶. La que, en específico, desarrolla los contenidos del artículo referido es la Ley 226 de 1995³⁷. En el marco de esta norma, en primera instancia (artículo 2), se establece que la transferencia parcial o total de la propiedad de un bien del Estado a un particular se realizará bajo la premisa de igualdad entre nacionales y extranjeros.

36 Hernández (2004, pp. 64-65), entre estas, reconoce: “Ley 37 de 1993, mediante la que se reglamentó los contratos de asociación para telecomunicaciones; Ley 80 de 1993, que reglamenta la contratación privada (contracting out); Ley 100 de 1993 con la que se implanta los fondos privados de pensiones y de salud; la Ley 105 de 1993, que regula la privatización del sector transporte; Ley 142 de 1994: reglamenta el mercado de los servicios públicos y crea la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; Ley 143 de 1994 con la reglamenta la reforma del sector eléctrico y crea la Comisión de Regulación de Energía y Gas; Ley 226 de 1995 mediante la que se desarrolla el artículo 60 de Constitución, es decir, determina el proceso de oferta en la venta de los activos públicos; y la Ley 448 de 1998 que obliga al Ejecutivo a desarrollar planes de desarrollo como orientadores de la planeación”

37 Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones” (Ley 226 de 1995).

Si bien la norma estipula que los trabajadores de las empresas, los sindicatos y el sector solidario tendrán prevalencia en la compra, en la realidad la enajenación opera de manera diferente. En la práctica, los sectores que mayormente han accedido a las empresas estatales han sido empresas nacionales y transnacionales y grupos económicos y financieros. Estos actores han adquirido la infraestructura estatal de producción y servicios a un costo por debajo de su precio real. Este aspecto resulta clave para la atracción de Inversión Extranjera Directa.

Tal como se mencionó en los primeros apartes de este capítulo, desde comienzos de los 90, en Colombia, se ha creado un grupo de normas cuya finalidad ha sido la de atraer este tipo de inversión (artículo 100 de la Constitución de 1991, Ley 9 de 1991, Resolución 51 de 1991, Decreto 517 de 1995). Al respecto, la CEPAL (1996, p. 53) sugiere que “la afluencia de capitales extranjeros a la región ha desempeñado un importante papel en los programas de privatización de empresas públicas”. En esta línea, se establece que la enajenación de las empresas del Estado es condición fundamental para que, el capital privado extranjero tenga acceso a los mercados nacionales y subregionales, a la infraestructura productiva local ya existente y se cuente con disponibilidad de materias primas a bajo costo. A lo anterior, se debe sumar los efectos de la reforma laboral en la flexibilización del mercado de trabajo, aspecto que facilita que la IED, pues además del acceso a la infraestructura productiva del Estado, se tiene disponibilidad de mano de obra a bajo costo³⁸.

En la década del 2000, y en relación con las reformas neoliberales implementadas en la anterior década, tiene lugar la liquidación y/o privatización de las empresas estatales del sector minero energético³⁹. En 2003, mediante el Decreto 520, “se dispone la disolución y

38 En 1990, comenzó su mandato Cesar Gaviria (1990-1994) y quien materializó las recetas del Consenso de Washington. Bajo esta perspectiva, se destacan, en primer lugar, las reformas laborales. Su principal objetivo fue reducir el costo de la mano de obra, como estímulo para atraer la inversión extranjera al país. En este contexto y mediante la Ley 50 de 1990, se avanzó “hacia la flexibilización laboral y la reducción del precio del contrato laboral” (Estrada, 2006, p. 151). Se afectaron los siguientes sectores: “Prestaciones sociales y salarios, estabilidad laboral y jornada laboral” (Ramírez, 2012, p. 51). Posteriormente, en el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se realizó una segunda reforma laboral. Mediante la Ley 789 de 2002, se redujo el valor de las indemnizaciones por despido injusto, pago de horas extras y recargos por festivos y dominicales. Además, se amplió la jornada laboral diaria de 8 a 10 horas. En este contexto, además, se realizó la reforma pensional. Bajo el amparo de la Ley 797 de 2003, se incrementó la edad de jubilación, el número de semanas de cotización y se endurecieron los criterios para acceder a una pensión por invalidez o viudedad.

39 Aspecto también habilitado por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

liquidación de Carbones de Colombia S. A., Carbocol, Empresa Industrial y Comercial del Estado”. En cuanto a CARBOCOL, fue creada en 1976 “como una empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Minas y Energía” (Consejo de Estado, 20016, p. 1) con la finalidad de realizar la explotación de las minas Cerrejón⁴⁰ bajo la figura de asociaciones. En palabras de CINEP (2016, p. 11): “La participación estatal (representada a través de Carbocol con un 50 % de la compañía) duró hasta 2001 cuando su parte fue vendida a la Sociedad Cerrejón Zona Norte S.A”. El Estado alegó como necesaria la liquidación porque esta entidad “duplicaba funciones de otros organismos del Estado por lo cual, en aras de modernizar la estructura estatal, se justifica la liquidación de la mencionada entidad” (El Tiempo, 3 de marzo de 2003).

Estrada (2006) sostiene que, durante este mismo año (2003), mediante el Decreto 1760 de 2003, por un lado, se “escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol” y se modifica su estructura orgánica y, segundo, se “crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A” (Congreso de Colombia, 2003, p. 13). Bajo este amparo normativo, Ecopetrol asumió una función de carácter técnico: exploración, producción, refinamiento, transporte y comercialización de hidrocarburos y se le suprime su función reguladora. De acuerdo con Puyana (2009, p. 17), con la escisión, se dio retorno a las concesiones y “la puesta en bolsa de parte del patrimonio de la empresa”. Con la transformación de “Ecopetrol en una sociedad por acciones le fue sustraída su incidencia en el diseño de la política petrolera” (Estrada, 2006, p. 145) y este papel le fue asignado a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), actor que tiene la potestad de asignar contratos a las multinacionales del petróleo⁴¹.

40 En palabras de CINEP/PPP (2016, p. 12), “se firmó, en diciembre de 1976, el contrato entre el Estado colombiano, a través de la empresa Carbones de Colombia Carbocol, e Intercor (filial de la Exxon), para explorar, explotar y comercializar el carbón de la Zona Norte. Estas dos últimas actividades tendrían una duración de 23 años, al final de los cuales, Intercor entregaría a Carbocol las minas, el ferrocarril, el puerto, las construcciones y demás propiedades ubicadas en el área contratada, más las servidumbres y bienes adquiridos en beneficio del contrato, aunque estuviesen por fuera del área contratada”.

41 En esta línea, Estrada (2006, p. 146) señala: “Desde 2004 hasta noviembre de 2009 se han firmado 308 contratos de exploración y producción, en su mayoría con empresas multinacionales. Solamente en el período comprendido entre agosto de 2008 a julio de 2009 se suscribieron 92 contratos, cerca del 30% del total de los contratos firmados desde 2004. En el mismo lapso se perforaron 76 pozos exploratorios”.

La ANH surge, en principio, como una unidad administrativa especial y, en 2011, a través del Decreto 4137 de 2011⁴², pasó a detentar el carácter de agencia estatal. Entre las funciones que le han sido otorgadas, se destacan las siguientes: “diseñar, negociar y establecer las condiciones del contrato de exploración y explotación de hidrocarburos en el país; analizar el potencial hidrocarburífero del país; asignar las áreas de exploración y explotación en el país; dirigir y coordinar la liquidación de regalías” (Melo, 2013, p. 26) y “realizar la promoción para atraer inversión nacional e internacional” (Molina, 2005, p. 110).

Posterior a la escisión de ECOPETROL, en 2004, se liquidó la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda. (creada en 1997 como resultado de la fusión de Eco carbón y Mineralco), mediante Decreto 254⁴³ del 28 de enero de 2004⁴⁴. Sintramincercol (2004) explicó que la liquidación tuvo que ver con la orden de privatización proveniente del Banco Mundial y el FMI. Las funciones que tenía Minercol le fueron delegadas a Ingeominas. Empresa que también fue reestructurada ese mismo año. A través del Decreto 252 de enero de 2004⁴⁵, se le asignaron dos funciones a Ingeominas: 1) generar el conocimiento técnico y científico sobre el potencial de recursos naturales no renovables con los que el país cuenta; y, 2) Dar cuenta de las condiciones geológicas en las que se encuentran dichos recursos. También está conminado a “promover la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación” (Decreto 252 de 2004).

En la década siguiente (2010 en adelante), uno de los hechos más importantes, en cuanto a la infraestructura institucional relativa al sector minero energético, fue la creación de la Agencia Nacional Minera en 2011, mediante el Decreto 4131⁴⁶. Unidad especializada adscrita al Ministerio de Minas y Energía, a la que se le otorgó la calidad de

42 “Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH” (Congreso de Colombia, 2011).

43 “Por el cual se ordena la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda., Empresa Industrial y Comercial del Estado” (Congreso de Colombia, 2004).

44 Sintramincercol denunció, en 2004, que bajo el “gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez a través del ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro, expidió el 27 de enero de 2004 la resolución No. 180073 publicada el día 30 de enero de 2004, mediante la cual le quita las funciones a Minercol, iniciándose así el proceso de liquidación de la empresa estatal minera que culminará en dos años de acuerdo con lo establecido en el Decreto 254 del 28 de enero de 2004”.

45 “Por el cual se reestructura el Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero - Ambiental y Nuclear, Ingeominas” (Decreto 252 de 2004).”

46 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica” (Decreto 4131 de 2011).

“autoridad minera” (Quiñones, 2019) y que tiene la función de desarrollar “los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas” (Decreto 4131 de 2011). Esta dependencia está llamada a “administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado a través del fomento, la promoción, otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la exploración y explotación minera [...]” (Quiñones, 2019, p. 23).

En cuanto a cómo funcionan las dinámicas asociadas al conflicto armado, como coadyuvantes a los procesos de privatización de las empresas estatales mineras, se propone comprender este proceso en una doble dimensión; por un lado, los actores armados en los territorios en los que dichas empresas operaban desplegaron un repertorio de violencias contra miembros de los sindicatos con el fin de debilitar a las organizaciones y sus procesos sociales. Esto a su vez, obedeció a dos propósitos. El primero, acallar la protesta social que ha sido condición para avanzar con la privatización de las empresas (en general, de las reformas neoliberales, sobre todo las concernientes al debilitamiento de los derechos laborales); segundo, minimizar el poder político de los sindicatos en el territorio (considerando que estos tenían consolidada bases sociales). Respecto a esta última idea, de acuerdo con Echandía (2013), el complejo entramado de la violencia perpetrado contra los sindicalistas hizo parte del conjunto de estrategias de los actores armados, principalmente de los grupos paramilitares para la destrucción del “poder del contrario y abrir para un nuevo dominio sobre la población y el territorio” (p. 103).

En cuanto a la segunda dimensión, el debilitamiento sindical, a través de las violencias asociadas al conflicto, coadyuvaron a la reconfiguración de los patrones productivos en los territorios o a la profundización de previos procesos extractivos a mano de particulares. Al respecto Silva, (2018, p. 6) señala que la “destrucción sistemática de sindicatos por medio de la violencia generalizada contra los movimientos sociales y políticos” se consolidó como un mecanismo para la reprimarización de la economía o la reconversión productiva.

Echandía (2013) destaca algunas características a considerar frente a las violencias perpetradas contra del movimiento sindical: 1. Existe una estrecha relación entre la implementación de las reformas neoliberales y el crecimiento de las violencias. En el periodo comprendido entre en 1988 y 2002, se intensificaron las agresiones contra los sindicalistas y coincidió con el periodo en el cual se llevaron a cabo las reformas estructurales en el país. En cuanto a las agresiones contra el movimiento sindical de las empresas mineras estatales, su

intensificación sucedió en tres momentos. El primero coincide con las reformas neoliberales (1990-2000); el segundo, con los procesos de privatización de las empresas y los cambios en la infraestructura institucional que regulaba la minería (1990-2010); y, el tercero, con la instalación en el territorio de las nuevas empresas y las transformaciones productivas y del mercado de trabajo que esto desencadena en la zona (2000 hasta el momento actual); 2. Hay una territorialidad de la intensificación de las violencias durante el periodo de implementación de las reformas neoliberales. Frente a esto, Echandía destaca que, por ejemplo, “el 54% de los homicidios” sucedieron en departamentos en los que el movimiento sindical fungió históricamente como un actor político de relevancia (Santander, Valle del Cauca, Magdalena, Antioquía y Cesar); en estos departamentos, se desarrolló además gran parte de la industria del país; 3. El principal responsable de las agresiones fue el paramilitarismo que, como brazo armado de empresarios y en connivencia con las fuerzas del Estado, promovió la consolidación del modelo neoliberal en los territorios.

A la par de las reformas, se desplegó un repertorio de violencias, encaminadas a preparar el terreno para el posterior arribo de las empresas y la transformación de los patrones productivos de los territorios. Particularmente, en cuanto a las agresiones contra los sindicatos mineros, Zúñiga (2012) denuncia las empresas que han estado implicados en los asesinatos de dirigentes sindicales, tales como: *Texas Petroleum Company*, *British Petroleum* o Unión Fenosa y el grupo *Drummond*.

DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA CLAVE PARA LA TERRITORIALIZACIÓN MINERO EXTRACTIVA

El desarrollo de infraestructura bajo el paradigma de la globalización neoliberal resulta clave para viabilizar la apertura económica. La modernización y desarrollo de carreteras, transporte aéreo, puertos (marítimos y fluviales) y estructura ferroviaria, desarrollo de obras de ingeniería (represas, embalses) son factores clave para la atracción de IED. La competitividad dependerá de la “eficiencia y los costos de los servicios de transporte” (Campodonico, 2004, p 1). Por último, las “redes de infraestructura son un elemento central para la integración del sistema económico y territorial de un país con el mercado global” (CEPAL, 2017, p. 1).

Al tener en cuenta lo anterior, se considera que, la construcción de infraestructura resulta fundamental para la consolidación del modelo extractivo en Colombia. Por ejemplo, el desarrollo de infraestructura para la movilidad se ha identificado como una condición clave para la comercialización de minerales e hidrocarburos. En el marco

de las orientaciones de política pública en la regulación del sector minero energético en Colombia (planes de desarrollo minero y planes nacionales de desarrollo entre 2006 y 2018) se ha dictaminado sobre la “necesidad de modernizar la infraestructura de transporte que sirve al sector, con el objeto de mejorar la competitividad de los minerales y productos mineros colombianos en los mercados externos” (MME y UPME, 2011, p. 12). En cuanto al sector portuario y su funcionalidad para la comercialización de recursos mineros, se ha establecido sobre las potencialidades de esta modalidad en conexión con otros sistemas de transporte (fluvial, terrestre y ferroviario). Este aspecto resulta clave para la movilidad de cargas desde el origen de la explotación hasta los principales puertos del país⁴⁷.

En el marco de los planes de desarrollo nacionales, formulados e implementados entre 2002 y 2018, se ha puesto énfasis en la necesidad de desarrollar en el país infraestructura vial, como condición para estimular el incremento del flujo de capital foráneo. En este sentido, se han fijado como objetivos: 1. Modernizar y ampliar la capacidad de los corredores internos por los cuales circulan los flujos de comercio exterior; 2. Construir autopistas de entrada a las principales ciudades del país; 3. Ampliar la capacidad portuaria; 4. Desarrollar infraestructura vial moderna en las fronteras; y, 5. Desarrollar el sistema de ferrocarriles y fluvial. Estos objetivos se consideran como elementos claves para el transporte de hidrocarburos y recursos mineros hacia los principales puertos del país.

El desarrollo de infraestructura de este tipo tendría como componente esencial la participación del sector privado. En particular, para el sector minero, se estableció que, en convenio, el Ministerio de Transporte y el de Minas y Energía liderarán el “desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional” (MME y UPME, 2011, p. 273). Estos proyectos deberán contar con el apoyo del capital privado, el que estaría encargado de mantener y operar las vías (privatización de la malla vial).

Respecto a los temas que se han venido abordando, resulta clave considerar el proyecto *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Esta iniciativa se fijó con el fin de “organizar el espacio geográfico con base en el desarrollo de una infraestructura física de transporte terrestre, aéreo y fluvial; de oleoductos, gasoductos, hidrovías, puertos marítimos y fluviales

47 En cuanto a esto, la Ley 1 de 1991 estableció que las empresas mineras estaban habilitadas para realizar inversiones en el desarrollo y modernización de la infraestructura de transporte.

y tendidos eléctricos y de fibra óptica, entre los más destacados” (Zibechi, 2006, p. 78). Se resalta que este proyecto entrelaza 12 ejes de integración y desarrollo. Es de subrayar que aquellos proyectos relacionados con el desarrollo de infraestructura vial, fluvial y marítima “coinciden estratégicamente” con los corredores por donde se transporta hidrocarburos y carbón y en territorios en los que se instauran o se instaurarán proyectos de explotación minera a cielo abierto y a gran escala (Mapa 2).

Colombia se integra a esta iniciativa a través de dos ejes: el Andino y Amazónico. En el Andino, la apuesta es por el desarrollo de vías terrestres (IIRSA, 2007) para conectar a Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela. En cuanto al eje Amazónico, se persigue prioritariamente el desarrollo de proyectos portuarios y de navegación para conectar los océanos Pacífico y Atlántico. Desde 2000 hasta hoy, un número importante de proyectos se vienen impulsando bajo este proceso; entre estos cabe destacar, en Colombia, la Carretera Pasto-Mocoa, el impulso a la navegación en el río Meta, la construcción del paso fronterizo entre Cúcuta-San Antonio del Táchira, la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, la mejora y ampliación de los puertos de Buenaventura y Tumaco, la doble calzada Buga-Buenaventura, entre otros.

Mapa 2. Ejes de Integración IIRSA.



Fuente: Kavilando.org

En cuanto a la conexión entre lo mencionado y las violencias del conflicto, resulta clave destacar aquí la militarización de los territorios como condición para el desarrollo de obras de infraestructura (transporte, generación de energía, servicios, entre otras). Iván Cepeda (2015) ha señalado que, como parte de las garantías que se otorgan a la IED, en Colombia, ha tenido lugar la configuración de una política de seguridad que está encaminada a la protección de esta modalidad de inversión. Esta política, en opinión del Senador, se entreteje alrededor de 3 componentes: 1. Batallones Especiales Energéticos y Viales (BAEEV). Su principal objeto radica en “desarrollar operaciones de combate irregular para la seguridad y defensa de la fuerza y la infraestructura energética, minera, vial, e hidrocarburos en sectores críticos” (p. 4); 2. Centros de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica y Económica del Estado (COPEI). Las Fuerzas Militares en asocio con la Policía Nacional diseñan y despliegan “estrategias para proteger y prevenir las acciones en contra de la infraestructura crítica nacional” (p. 8); y, 3. Establecimiento de convenios de cooperación entre las Fuerzas Militares y las empresas transnacionales. Este aspecto es altamente problemático en la medida en que, tal como afirma Cepeda, “las empresas se vuelven de facto en jefes de las unidades del Ejército y de la Policía” (p. 20).

RECONFIGURACIONES TERRITORIALES: NEOLIBERALISMO Y EXPANSIÓN MINERA EN UN CONTEXTO DE DEGRADACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO

PRIVATIZACIÓN Y PROCESOS DE DESTERRITORIALIZACIÓN: EL CASO DE CERRO MATOSO

El Estado juega un papel fundamental en la producción de la forma espacial capitalista (Moncayo, 1990). Mediante el despliegue de una serie de estrategias (políticas públicas, normas, control militar, entre otros), los gobiernos organizan el espacio y sus procesos. Lefvbre establecerá que “la interacción entre el Estado y el territorio es tal que se puede decir que el uno engendra al otro” (Jiménez, 2012, p.21). Bajo esta perspectiva, las empresas estatales mineras, en función de las dinámicas productivas, dieron lugar a la organización del trabajo que de su presencia emergía y al tipo de relaciones establecidas con las comunidades de las zonas en las que las estas se emplazaron, coadyuvaron a la estructuración del espacio.

De acuerdo con Harvey (1990), las modelaciones estatales del espacio se hacen a través de lo que él ha denominado “ambiente construido”. Este corresponde a un conjunto de elementos que “tienen la posición o ubicación espacial como un atributo fundamental” (p. 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 transnacional para la estructuración de estos ambientes.

En este sentido, las intervenciones estatales en infraestructura, por ejemplo, fijan el capital al paisaje de manera que soporta la reproducción ampliada. Estas formas de organización del territorio se refuerzan, modifican o destruyen en función de los cambios que introduce la privatización de las empresas estatales.

Fierro (2012), al respecto, señala que el Estado colombiano, dada su baja capacidad para el desarrollo tecnológico para la explotación de minerales e hidrocarburos, entre las décadas de los 70's y 80's, estableció acuerdos de asociación con empresas extranjeras con el objeto de llevar a cabo procesos de explotación de minerales. Este, es el caso de Cerro Matoso S.A. (mina de níquel a cielo abierto que se encuentra en el departamento de Córdoba (ver Mapa 3). El Estado a través de IFI-Econiquel (con una participación del 45%) en asoció con dos empresas internacionales: *PHB Billiton* (con una participación del 35%) y

Hanna Mining (con una participación del 20%) crea la asociación Cerro Matoso S.A, iniciando la explotación de ferromniquel en los municipios de Montelíbano (545 has) y Puerto Libertador (141 has) (Rudas, 2010, p. 3).

Rudas señala que, entre 1978 y 1980, se “obtuvo la financiación del proyecto y se realizaron los diseños detallados” (p. 3) para despejar con el montaje de la mina entre 1980 y 1982 y el desarrollo de la explotación a partir de 1982⁴⁸. En 1997, se reformó el título minero, como resultado se otorgaron licencias de exploración para diversos minerales y se incrementó el área de explotación en jurisdicción de los municipios de Tarazá, Cáceres, Planeta Rica, San José de Uré, Montelíbano y Puerto Libertador, ubicados en los departamentos de Antioquia y Córdoba (Defensoría del Pueblo, 2014). Ese mismo año, cesó la participación del Estado como accionario de Cerro Matoso.

El contrato de cesión suscrito en 2005 duraría hasta 2012, momento en el que la Agencia Nacional Minera rubrica un “Contrato de Exploración y Explotación” por 30 años, en el que a las 686 hectáreas que hacían parte de los contratos previos se le suman 52.850 hectáreas y 8.882 metros cuadrados localizadas en jurisdicción de los municipios de Tarazá, Cáceres, Planeta Rica, San José de Uré, Montelíbano y Puerto Libertador (Departamentos de Antioquia y Córdoba) (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 17). Posteriormente en 2015 la empresa pasa a manos de South32, empresa creada por PH Billiton, con el objetivo de manejar sus inversiones en Sur América⁴⁹.

El emplazamiento de la mina implicó el despojo de tierras por parte de latifundistas de la región durante la década del 70 del siglo pasado. Estos, a través del uso de la fuerza, desplazaron a comunidades indígenas y de campesinos habitantes de las zonas que hoy

48 Por otra parte, se hay que destacar que el desarrollo tanto de la infraestructura para la explotación de la mina como la construcción de vías tuvo como principal impacto la generación de “empleos directos e indirectos” (CINEP/PPP, 2016, P. 30). Lo anterior, supuso el incremento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, aspecto que está relacionado con el aumento en la oferta de negocios vinculados al sector servicios. En este sentido, el emplazamiento de Cerro Matoso en la región ha conllevado a la migración de personas de otras regiones del país. Lo que, según CINEP/PPP (2016, p. 28), se evidencia en “dos grandes olas de movilización poblacional con dos importantes picos: uno hacia finales de los setenta y otro hacia principios del 2000”. La llegada de personas foráneas al territorio conllevó a un incremento importante de la población, pasando de “24.500 habitantes en 1973 a 74.000 en el 2009” (p. 30).

49 Perez (2019, p. 30) señala que “legalmente a partir del 2012 las áreas concesionadas y todos los activos de Cerro Matoso S.A debían pasar a ser propiedad del Estado colombiano, quien además empezaría a tener derecho de explotar el mineral de forma directa y recibir la totalidad de las utilidades de la actividad. Sin embargo, en diciembre de 2012 se llevó a cabo una renegociación del mismo en la cual el gobierno de Juan Manuel Santos decidió prorrogarlo hasta 2044”.

pertenecen a la mina, para posteriormente y mediante triquiñuelas legales, obtener la titulación formal de estos predios, los que posteriormente serían vendidos a la Asociación Cerro Matoso, S.A (Viloría, 2008). Al respecto Bernal (2009) señala

el largo proceso previo a la inauguración de la mina fue seguido de cerca, por terratenientes de la zona, ya que el descubrimiento del yacimiento implicaba la venta de tierras destinada a la ganadería extensiva. La respuesta de este grupo fue acumular la mayor cantidad de tierras alrededor del yacimiento para después venderlas a la compañía por un precio superior al normal en la zona” (p. 44).

Mapa 3. Ubicación Cerro Matoso



Fuente: Google Maps.

Además, tal como sugiere Bernal, funcionarios de la empresa visitaban a los habitantes de la zona con el fin de proponer la compra de sus casas y de las mejoras. La mayoría se negó a vender, lo que conllevó a la implementación, de “una estrategia de terror psicológico. Se les comunicó a las comunidades que la zona padecería de cambios

drásticos como consecuencia de la explotación del yacimiento, como contaminación del agua y peligro por cercamiento de cables de alta tensión, entre otros efectos adversos” (Pérez, 2019, p. 44). Sí al final con las amenazas no se lograba la venta, el ejército presionada mediante amenazas, persecuciones y asesinatos selectivos.

Los terrenos adquiridos, a partir de 1980, comenzaron a ser intervenidos para la construcción de la infraestructura de la mina, aspecto en el que jugó un papel fundamental el Estado colombiano: Si bien este no tuvo mayor injerencia en la construcción física de la mina, sí contribuyó con recursos públicos en el desarrollo de la infraestructura vial para el transporte y comercialización del ferróníquel, aspecto que fue determinante en la reconfiguración territorial del municipio de Montelibano (Negrete, 2010).

Es así como, entre los 80 y 90, la inversión de los entes territoriales a nivel municipal y departamental estuvo enfocada en el desarrollo de infraestructura vial para conectar la mina con los puertos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, como puntos clave para su exportación. En esta vía, la Defensoría del Pueblo (2014) ha reconocido que las autoridades territoriales (alcaldías y gobernaciones) han participado en el diseño de los planes de desarrollo que dieron prelación a la actividad minera, ubicándola como sector prioritario para la inversión y por encima de la agricultura y la ganadería.

La intervención en el territorio tanto para el desarrollo de infraestructura vial como de la construcción del complejo de explotación y producción de ferróníquel se complementó con la militarización del territorio. Esta tuvo como objetivo limitar los atentados a la infraestructura por parte de grupos armados (principalmente de las guerrillas presentes en la zona, como las FARC, EPL y ELN). Bernal (2009) señala que, al interior de la mina, durante la década de los 90, se construyó y operó una base militar asociada a la XI Brigada de Montería. El objetivo era brindar seguridad frente a atentados terroristas, además, evitar los posibles secuestros de funcionarios extranjeros vinculados a la Empresa.

Al respecto, también, se ha señalado sobre los vínculos del Ejército con grupos paramilitares, con el objetivo de otorgar protección a la mina. La presencia en el territorio de estos grupos y el despliegue de violencias contra la población civil, desde comienzos de la década de los 80 hasta finales de 2010, estuvo encaminada a salvaguardar los intereses de empresas extranjeras. En esta vía, CINEP/PPP (2016, p. 30) destaca que en la “región se alojó el 47 % del total de las masacres del departamento”, aspecto relacionado con el desplazamiento de aproximadamente 100.000 personas. Las violencias paramilitares se

constituyeron en coadyuvantes de los procesos de acaparamiento territorial como estrategia desarrollada por la empresa Cerro Matosos, es decir, “como parte de su proceso de consolidación regional” (CINEP/PPP, 2016, p. 30).

En cuanto a los procesos de privatización, tal como se mencionó antes, en 1997, la empresa australiana *BHP Billiton* compró al Estado y a *Hanna-Mining* la totalidad de las acciones de Cerro Matoso, quedó como el único actor para operar la explotación⁵⁰ y desplazó el acuerdo de asociación por el de concesión. La operación privada que inició la multinacional recogió los beneficios previos, resultado de la participación estatal como, por ejemplo, el desarrollo de infraestructura vial y férrea y la consolidación regional lograda a través del despliegue de violencias militares y paramilitares. Al respecto, Moreno (2016) señala que la privatización

significa que los recursos que se supone son del Estado, y que deben beneficiar al interés público, ahora están en manos de una transnacional que no está interesada en que la población se beneficie de alguna forma, por el contrario, quiere que la mayor parte de las ganancias vayan a sus cuentas bancarias y que los gastos sean asumidos por el Estado y por los mismos trabajadores. (p.201).

La privatización, en este caso, operó como una transferencia de la propiedad de activos del Estado colombiano a un particular, en este caso, a la multinacional australiana *BHP Billiton*. Con la transferencia de los activos al capital transnacional, el Estado colombiano comprometió el “ejercicio de soberanía sobre los recursos naturales, el control efectivo sobre las explotaciones, la recepción de rentas por encima de las tasas de impuestos y la posibilidad de incrementar la capacidad técnica y tecnológica en estas áreas” (Orjuela, 2015, p. 25). En este sentido, resulta clave aclarar que la venta del activo, de por sí, no implicó que la Empresa se beneficiara con el procedimiento y pudiera desarrollar procesos de explotación. A través de la obtención de los títulos mineros⁵¹ en 1990 y 1997 esta quedó habilitada para “desplegar su derecho de libertad de empresa” (Castro, 2009, p. 47).

50 Este contrato de concesión fue renovado en 2012 durante el primer mandato de Juan Manuel Santos.

51 Con respecto a los cambios normativos, introducidos por la ley 685 de 2001, Rodríguez (2014, p. 73) señala sobre que los cambios no afectaron “los derechos derivados de los contratos vigentes al entrar a regir el nuevo código”.

El título minero dio lugar a una “relación contractual minera” (González, 2014) entre el Estado y un tercero. Esta relación fundada en la concesión supuso que el primero aseguraría las condiciones para que la multinacional pudiera ejercer el derecho a la exploración, explotación y comercialización. En palabras de González, “en la acción de garantizar, converge la de asegurar y proteger un ambiente o una situación, contra algún riesgo que se pueda presentar a futuro” (2014, p. 48). Bajo esta presunción, los territorios que fueron concesionados a través del título adquirieron una suerte de autonomía frente a los discursos y prácticas relativas al ordenamiento territorial. En el segmento delimitado por el derecho minero, “la ley es la ley de las transnacionales. Los vastos terrenos de las minas son zonas infranqueables para los moradores y los pueblos indígenas” (RECALCA, 2009, p. 3); además, el pie de fuerza estatal, que debería estar al servicio de los habitantes del territorio, desarrolló acciones de seguridad para el cuidado de la mina y de la infraestructura vial y férrea que la circunda⁵².

Por otra parte, se considera que la *BPH Billiton* desplegó en la zona una serie de acciones mediante las que está reemplazando al Estado en su papel de proveedor de bienestar social (Moreno, 2016). A través de la Fundación Cerro Matoso, creada en 1981, se desarrollaron acciones en 4 ámbitos: 1. Desarrollo Económico (proyectos de seguridad alimentaria); 2. Educación (apoyo al desarrollo de los procesos educativos oficiales); 3. Fortalecimiento Institucional (fortalecimiento institucional, gestión pública); y, 4. Salud y Ambiente (abastecimiento de agua potable y saneamiento básico) (Moreno, 2016). Este accionar, en lo local, tiene como resultado que las empresas, en específico, las fundaciones que se crean para desplegar estrategias concernientes a la responsabilidad empresarial, se “tornen en sinónimo del Estado a nivel territorial” (Gobel y Ulloa, 2014, p. 14).

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y RECONFIGURACIONES TERRITORIALES: EL CASO DEL CERREJÓN

Un ejemplo, del enlace que se establece entre el desarrollo de infraestructura de movilidad y la privatización de los activos públicos, en un contexto de degradación del conflicto en Colombia, con el objetivo de producir las condiciones para el desarrollo o afianzamiento del modelo minero extractivo: corresponde al Cerrejón. Esta mina está ubicada

52 Caro (2014, p. 257) señala que los procesos de militarización se han acompañado de emplazamientos realizados por las grandes mineras en los territorios rurales del país. En estos casos, la “militarización está a favor del control territorial por parte del Estado para proteger la inversión extranjera”

en el departamento de la Guajira⁵³, abarcando 64.000 hectáreas. En palabras de CINEP (2016, P. 8)

El Cerrejón se considera como una de las minas a cielo abierto más grandes del mundo, con una capacidad extractiva de 30 a 32 millones de toneladas de carbón al año, exportadas casi en su totalidad. La productividad de esta mina ha significado un total de 500 millones de toneladas de carbón exportadas en los 26 años de su funcionamiento y representa un 40,5 % de las exportaciones colombianas.

Mapa 4. Localización del Cerrejón.



Fuente: Agencia Prensa Rural (2019, p. 42).

53 El departamento de La Guajira está ubicado en el extremo nororiental de Colombia, limita con el Mar Caribe, la República de Venezuela y los departamentos de Cesar y Magdalena. Tiene una superficie total de 20.848 km² compuesta por tierras planas, algunas serranías de poca elevación y una parte montañosa que comprende la Sierra Nevada de Santa Marta y los Montes de Oca que hacen parte de la Serranía del Perijá y corresponden a las estribaciones de la Cordillera Oriental. Debido a su configuración territorial y sus características, La Guajira ha sido tradicionalmente clasificada en la Alta, Media y Baja Guajira” (Cuenca y Giraldo, 2017, p. 13).

En 1976, la entidad estatal Carbocol firmó contrato de asociación⁵⁴ con Intercor (*International Colombia Resources Corporation Intercor*)⁵⁵, filial de la Exxon. Como resultado, se creó la empresa Cerrejón. Bajo el amparo de este acuerdo, se estableció que se realizarían actividades de exploración, explotación y comercialización de carbón en un lapso de 30 años. Además, se acordó la construcción de un puerto (Puerto Bolívar) para la exportación del mineral y la construcción de la red férrea entre la mina y el puerto marítimo. Se destaca que, como parte del acuerdo, se acordó que cada actor tendría una participación del 50%; dicho porcentaje sería similar en el momento de repartir las ganancias y la multinacional estaría obligada a pagar el 15% por concepto de regalías. En particular, Intercor asumió el papel de dirigir las “operaciones y actividades que se requieran para la exploración, explotación, producción y transporte del carbón” (Carbocol, s.f., p, 14).

Entre 2001 y 2000, el Estado colombiano e Intercor liquidaron su participación en la explotación de la mina, vendiendo la empresa al consorcio conformado por las multinacionales mineras *Billiton Company*, *Anglo American* y *Glencore International*. El consorcio creó la Sociedad Cerrejón Zona Norte S.A para la gestión de la mina y la infraestructura de transporte asociada a esta. En 2006, *Glencore* vendió su parte a la empresa europea Xstrata, la que entró a conformar la sociedad mencionada (Villalba, 2015).

Similar al caso de Cerro Matoso, se pueden evidenciar dos momentos en los procesos de territorialización en los que el Estado ha jugado un papel importante. En primer lugar, están las condiciones que se produjeron para el desarrollo de la actividad minera en asocio con una entidad privada; marco en el cual el Estado realizó una serie de inversiones directas en el territorio que sumaron al despegue y consolidación del modelo extractivista carbonífero. En segundo lugar, con el retiro del Estado de la actividad minera y la privatización de la infraestructura de transporte en el país, el consorcio *Billiton Company*, *Anglo American* y *Xstrata* contó con una serie de condiciones de orden

54 Castro (2000, p. 55) sostiene que el “Contrato de asociación: Se presenta cuando el Ente Público sin constituir sociedad se asocia con el particular en forma tal que las inversiones, gastos y producción se distribuyen en los términos que se hayan acordado en cada contrato”.

55 Se estableció que las actividades a desarrollar como parte del contrato tendrían una duración de 30 años (prorrogables). En este sentido, las fases de exploración y factibilidad se realizarían durante 3 años; la construcción de la infraestructura y de comunicación entre la mina y el puerto marítimo correspondería a 4 años; y los restantes 23 años estarían dedicados a la explotación del mineral.

territorial para posicionarse en la región y tomar un mayor control del territorio y sus recursos. Los procesos aparejados a las dos etapas de territorialización no se pueden comprender al margen de las lógicas que el conflicto armado adoptó en la zona.

En cuanto al primer momento, en el contrato de asociación, se determinó que las obras de infraestructura de la mina, así como del puerto de embarque del carbón y de la línea de ferrocarril, se realizarían durante la fase de exploración y factibilidad; y, que estas se asumirían por partes iguales por Carbocol e Intercor (Carbocol, s.f.). Como resultado de la inversión en infraestructura para la movilidad, se construyeron 150 km de línea férrea⁵⁶; además, se levantó el complejo portuario de Puerto Bolívar (instalaciones, canalización y atraque, equipos de manejo de materiales, infraestructura para el recibo, almacenamiento y entrega del material) (DNP, 1996). La construcción de la línea férrea y del puerto requieren de varios análisis que se relacionan a continuación.

- La inclusión del sistema de transporte integrado involucró la ampliación de la extensión del territorio registrado en el contrato. En este se establecieron que son 38.000 ha las que corresponderían a la explotación directa. Con la construcción de la línea de ferrocarril y el puerto, se adicionaron al proyecto del Cerrejón 26.000 ha (Sarmiento, 2008). La obra total se construyó en baldíos de la nación⁵⁷, siendo esto un aporte del Estado colombiano al proyecto.

La adición de territorio (con el objeto de hacer un manejo integrado de la explotación) ayudó a la creación de las condiciones para la paulatina producción de la espacialidad que el modelo extractivo requiere para su potenciación. Frente a esto, el CINEP/PPP (2015) señala que las tierras adquiridas para la obra (consideradas como baldíos), en el momento de la firma del contrato, estaban ocupadas por comunidades de la etnia *Wayuu*. Si bien este grupo no poseía el título de resguardo, sí ha habitado la zona de forma tradicional. La construcción de las obras implicó el desalojo forzoso⁵⁸ de su territorio antes-

56 En el contrato, se estableció que “El sistema de transporte férreo consistirá en 2 convoyes de 4 locomotoras de 3000 H.P cada uno y 108 vagones cada uno con 10.000 toneladas de capacidad por viaje y con base en trenes unitarios continuos de tracción diésel que en promedio efectuarán 4.2 viajes por día” (Carbocol, s.f., p. 17)

57 Se contrató a la empresa estadounidense “Corporación Morrison Knudse” (Sarmiento, 2008).

58 Cuenca y Giraldo (2017, p. 15) definen los desalojos forzosos “como aquellas prácticas sustentadas en legislación nacional (expropiación, compra-ventas, reasen-

tral⁵⁹, dando lugar a procesos de “fragmentación territorial” (p. 6). Con la construcción de los 150 km de línea férrea, se dividió el territorio entre la Alta y la Media Guajira.

Este aspecto tuvo un impacto tanto a nivel económico, como simbólico, pues además de generar desplazamiento y cambio en los patrones productivos, también afectó a la comunidad en su integridad cultural, pues con la obra del ferrocarril los cementerios sagrados, ejes de la cultura Wayuu, fueron desmantelados. (Uran, 2008, p. 172).

El desalojo forzoso implicó la suspensión de la territorialidad *Wayuu* y la imposición de formas de ordenamiento desde la perspectiva estatal – transnacional. Al respecto, Montero y Mestra (2008) establecen que

para los técnicos, ingenieros y administradores del Cerrejón, no había *apushis* ni sitios sagrados. En sus mapas sólo aparecían canteras, campamentos, torres de comunicación, puentes y muchos otros datos necesarios para el proyecto. Los cerros y otros lugares sagrados se convirtieron en kilómetros y edificaciones del Cerrejón. (p.148).

Así la espacialidad tradicional fue interrumpida y emergieron nuevas maneras de acceso, uso y control del territorio y de sus recursos; es decir, la incorporación de los territorios a la lógica de la valorización capitalista.

- La producción de la territorialidad minera extractiva del cerrejón, la que comenzó con la firma del contrato de asociación que continuó con las exploraciones y el desarrollo de la infraestructura para la producción y comercialización (la que, como se observó, persiste con la privatización de la inversión estatal en la década de 2000) e involucra el ejercicio de formas de control del espacio. Estas formas generalmente se realizan por vías violentas. Siendo el Estado el del monopolio de la fuerza

tamiento, indemnización, compensación) o en legitimación internacional (estándares, lineamientos, principios voluntarios) realizada por la empresa minera para justificar el hacer salir (hacer vivir) a cierto grupo de personas por fuera de su territorio de manera voluntaria o involuntaria, esto es, desplazarla para hacerse indirecta o directamente al recurso”.

59 Al respecto, Montero y Mestra (2008, p. 23) establecen que “el trazado del proyecto de instalación del Cerrejón requería de la desocupación de una amplia zona habitada por Wayuus, en su gran mayoría por familias del clan *Epinayú*”.

armada en el país y el que militarizó la mina, la línea férrea y el puerto con el objetivo de proteger la inversión público - privada (Sarmiento, 2008) de las protestas de las comunidades de la etnia *Wayuu* y también de los posibles ataques guerrilleros⁶⁰. De esta manera, un recurso del Estado, el militar, se dispensa en función del capital transnacional. Los militares, además, controlan las vías de acceso y los caminos que están más allá de la mina y de la infraestructura de transporte.

Como complemento a lo anterior, la Empresa contrató seguridad privada, la que se constituye en un actor que comienza a regular “los horarios y las actividades tradicionales como la caza o el trabajo en los propios predios que conservan los *Wayuu*” (CINEP/PPP, 2016, p. 19). Además, la seguridad privada jugó un papel especial en la expulsión paulatina de los pobladores. Estos ejercieron (y lo siguen haciendo) cierto tipo de presiones, con el fin de aburrir a las personas (corte de servicios públicos, retiro de las plazas de los maestros, cierre del centro de salud y de la iglesia) para que las comunidades “vendieran a cualquier precio sus predios” (p. 19).

El desalojo forzoso tanto para la construcción de la mina como de la infraestructura de transporte corresponde a procesos de privatización territorial, aspecto que ha sido afianzado con la militarización del territorio. Además de la expulsión de los habitantes tradicionales de los terrenos asignados a la mina (incluida la línea férrea y el puerto), ha implicado importantes restricciones frente a la movilidad de las comunidades, aspecto relacionado con la pérdida de la capacidad de generar su propia subsistencia. López (2018), a través de una entrevista realizada a los habitantes del territorio, ejemplifica lo anterior, así:

uno quedó limitado de salir por la noche a visitar o hacer alguna diligencia a donde los parientes que viven del otro lado de la vía férrea, porque el personal de vigilancia te detiene o te reportan como sospechoso o algo así, hay ocasiones en que la gente llega a altas horas de la noche del pueblo y se preocupan porque tienden a interrogarlos. (p.32).

60 En cuanto al PNOM (2014), se presenta como una estrategia para ordenar el territorio con el fin de aprovechar el potencial geológico y promover el desarrollo de la industria minera. En específico, se fija como objetivo dar una serie de directrices para la optimización de la explotación y articulado a la intención de transformar “el capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país” (p. 4).

- En la producción de la territorialidad minero extractiva resulta clave la conexión de los espacios de producción con los puertos. La mina del Cerrejón, tal como se mencionó antes, tiene la particularidad de integrar el ámbito de la producción con el de la comercialización. La construcción de Puerto Bolívar fue fundamental para la articulación del enclave minero con el mercado global; mediante el puerto se vincula al mundo como un “fragmento espacial periférico-dependiente eminentemente proveedor de materias primas” (Machado, 2014, p. 21).

El puerto se erigió en la zona de Bahía Portete, la que fue elegida para la construcción de la obra dadas las condiciones que presenta: aguas profundas. Este aspecto implica una mayor capacidad de cargue, estimada para ese momento en 15 millones de toneladas anuales (DNP, 1996). Carbocol, en 1983, gestionó la adquisición de los terrenos (baldíos de la nación) para el desarrollo de la infraestructura portuaria y recibió la autorización por parte de COLPUERTOS para el emplazamiento de la obra. Al igual que con la construcción de la línea férrea, el Estado no reconoció a los Wayuu como habitantes tradicionales del territorio y los expulsó forzosamente de la zona denominada *Media Luna* (Villalba, 2015).

En cuanto al segundo momento, con la venta en 2001 por parte de Carbocol y en 2002 por parte de Intercor de sus acciones al consorcio Sociedad Cerrejón Zona Norte S.A. se traslada la gestión de la mina y de la infraestructura de transporte totalmente a esta empresa. La privatización de la mina coincide con la promulgación del Código Minero de 2001; en este sentido la nueva modalidad de gestión de la mina está directamente relacionada con las transformaciones estatales frente a la explotación y comercialización de los minerales; así el Gobierno Nacional “consideró fundamental la participación del sector privado en el desarrollo y operación de la infraestructura asociada al sector carbón. Permitiendo la concentración de la Nación en la formulación de políticas y regulación del sector” (UPME, 2005, P. 45).

Como justificación para la venta, el Estado colombiano arguyó sobre la baja rentabilidad de las inversiones. Sin embargo, Uran (2008) señala que tal justificación carece de sustento, porque la decisión tuvo que ver con la urgencia de generar recursos para pagar los “altos intereses del préstamo de capital que inicialmente había invertido para la construcción de infraestructura” (p. 161). Además, la autora destaca que la venta no se realizó por el monto total de las inversiones hechas por el Estado. El valor solo correspondió a un tercio de la inversión

total inicial: El costo de la inversión fue 1200 millones y la venta fue por 385 millones.

La transferencia de un activo público a través de su devaluación, en palabras de Harvey (2007), corresponde a una de las maneras en cómo opera el Estado para facilitar que el capital transnacional pueda apropiarse de los espacios productivos e iniciar su remodelación de acuerdo con sus necesidades de expansión. Merchand (2013, p. 108), al respecto, especifica que “El Estado allana el camino a todo tipo de inversiones a través de las privatizaciones”.

Esta situación fue aprovechada por la empresa Cerrejón, la que accedió por un tercio de la inversión realizada por más de dos décadas (solamente la establecida en dinero), a la capacidad instalada en términos de producción e infraestructura construida y adecuada para la movilización y exportación del mineral. Así, las multinacionales mineras, en general, accedieron a la “infraestructura y servicios necesarios para el despegue económico y/o el fortalecimiento de las inversiones previas” (Padilla, 1990, p. 120). A esto, se le suman las exenciones fiscales y tributarias de las que son beneficiarias este tipo de empresas.

Posterior a la privatización, la nueva empresa comenzó los planes de expansión. En ese contexto, se propuso el desarrollo de “proyectos de infraestructura adicionales” (UPME, 2005) y se enfocó en la ampliación de la capacidad portuaria de Puerto Bolívar y la línea férrea con el objetivo de incrementar las exportaciones. Frente a las obras, se estableció que “[l]a financiación de este proyecto debe ser obtenida o aportada directamente por el consorcio Sociedad Cerrejón Zona Norte S.A” (p. 109). Temporalmente, se fijó que, entre 2005 y 2010, la expansión debía consumarse. Para que esta fuese un éxito, se determinó que anualmente la Empresa debía sumar 600 hectáreas de terrenos aledaños para el desarrollo de la obra (Urán, 2008).

La expansión implicó nuevos desalojos forzados. En estos jugaron un papel fundamental los paramilitares. Que amenazaron, persiguieron y atentaron contra la vida de miembros de la etnia *Wayuu*, sobre todo, contra quienes ejercieron un liderazgo clave en los procesos de resistencia contra la minera. En este sentido, existe una estrecha relación entre la presencia de estos actores en la zona y los planes de expansión de la Empresa (Villalba, 2015).

Además de las denuncias de los vínculos de la empresa con los paramilitares, la Fundación Paz y Reconciliación (2014) ha señalado la continuidad de la militarización del territorio que integra la mina. El despliegue militar se concibe como parte de las condiciones de seguridad que el Estado debe dispensar a la inversión privada. En palabras de la Fundación, “la protección ofrecida por el Ejército en las áreas de minería tiene dos objetivos fundamentales: por un lado, la reacción

inmediata frente a un evento contra los funcionarios y, por otro, frente a un atentado contra los activos de la empresa” (p. 35).

A partir del análisis antes descrito, las condiciones territoriales para la instauración y consolidación de la territorialidad extractiva durante ese momento dieron continuidad a los procesos previamente establecidos, pero hay un refuerzo de las violencias contra las comunidades pertenecientes a la etnia *Wayuu*. La convergencia entre la reorientación de la política minera y la implementación de las reformas neoliberales en un contexto de irregularización de la guerra que coadyuvaron a la ampliación de la extensión del complejo minero, que pasó de 64.000 hectáreas a 70.000 (Sarmiento, 2008). La expansión territorial ha sido “un proceso largo y sistemático de expropiaciones y desplazamientos forzados de comunidades y campesinos combinado con la compra de haciendas y otras propiedades en la región; en total se han apoderado de aproximadamente 70.000 hectáreas de tierra” (Edgar, s.f., p. 34).

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CASO

Para dar cierre a este aparte, se llama la atención sobre una de las hipótesis trabajadas por Beatriz Hibou (2013) en su libro “De la privatización de las economías a la privatización de los estados. Análisis de la formación continua del Estado”. En este libro, la autora propone que los procesos de transformación estatal acaecidos en el marco de la globalización no son “sinónimos de retirada o abandono del Estado, tampoco de primacía de lo privado sobre lo público” (p. 37). Lejos de esto, los procesos evidencian la relocalización de la gestión de lo público en función de la recomposición del papel del capital transnacional como resultado de la crisis sobre acumulación de los 70. En este sentido, el papel del Estado, en este nuevo escenario, se enfoca en generar y construir las condiciones para “aumentar el nivel de beneficios del capital privado” (Estrada, 2010, p. 60). En este sentido, para Sassen (2007, p. 49), “[l]o que se está produciendo es una reconfiguración del rol estatal y su reposicionamiento en un campo de poder más extenso, que se constituye, mediante la formación de un nuevo orden institucional privado”.

En los casos analizados (Cerrejón y Cerro Matoso), es claro que el Estado se rehízo a sí mismo (creación y rediseño de la infraestructura institucional y de la política minera) y así permitir la intervención privada en el control y uso de los recursos. Se resalta que ha sido importante la intervención privada del espacio, no solo con el objeto de producir la forma espacial adecuada de la expansión minera, sino también con el fin de mantener y reforzar procesos de territorialización en los que el sector privado ha jugado un papel fundamental.

De acuerdo con Hibou (2013, p. 17), la globalización ha implicado una abrupta transformación de los “modos de intervención del Estado en la economía”. Como es el caso de la minería, en el que el Estado ha adoptado una función de intermediario entre el capital transnacional y los territorios. Esta intermediación, tal como se observó en los casos estudiados, permite la territorialización del modelo minero extractivo. Resulta clave considerar en la comprensión de estos casos que los procesos de territorialización pueden ser la continuidad de previas dinámicas o estar dando lugar a nuevas formas de organización del espacio. En relación con Cerro Matoso y el Cerrejón, es factible asegurar que, por un lado, las políticas mineras acondicionadas bajo la tutela neoliberal y en un contexto de escalamiento de la guerra en Colombia, dieron continuidad a los procesos previos de territorialización del modelo minero extractivo; y, por el otro, coadyuvaron a la generación de nuevos procesos de subordinación del espacio al capital transnacional minero.

En cuanto a la primera idea, Estrada (2010) supone que los dispositivos normativos creados o reformados desde la década de los 90 en Colombia llevaron a la reestructuración y reorganización de las formaciones sociales capitalistas previamente instauradas en el marco del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Es decir, contribuyeron a reforzar la subordinación del subsuelo y sus recursos al capital (independiente si eran estatales o transnacionales). Es el caso del Cerrejón y Cerro Matoso. En cuanto a la segunda idea, el autor considera que, mediante la política minera, se extendió “la relación social capitalista a territorios anteriormente no sometidos en forma directa o abierta a las dinámicas de acumulación” (p. 36). Pues una política minera al servicio del capital transnacional opera en la apertura de nuevas fuentes de materias primas y de territorios que las ofertan (Gobel y Ulloa, 2014).

De acuerdo con lo anterior, es factible asegurar que la política minera en el contexto en el que fue analizada ha permitido la paulatina fijación del capital en el paisaje físico, incorporación que, a su vez, construye el paisaje adecuado para su propia expansión (Harvey, 2007). Esta adhesión es el resultado de procesos de desterritorialización y territorialización. Silva (2018, p. 205) señala, respecto al primero de estos ámbitos, que el Estado es fundamental en la “preparación del terreno para el desarrollo y consolidación de la minería”. La preparación conlleva, en primer lugar, el vaciamiento social de los territorios mediante una serie de tácticas que transitan entre transformar los usos del suelo y el subsuelo hasta la militarización legal e ilegal. Bajo esta premisa, la desterritorialización coadyuvada estatalmente es funcional para que el capital privado adquiera el “dominio y control

material y simbólico de la forma espacial” (p. 207). En este sentido, “desterritorializar significa ocupar, apropiarse, resignificar, imponer prácticas y representaciones, reestructurar el espacio y las relaciones sociales y culturales que los producen” (Silva, 2018, p. 207). Para la autora, el proceso de desterritorialización (que bajo la perspectiva de Harvey (2007) corresponde a la destrucción del espacio) a su vez territorializa⁶¹, dado que posibilita la paulatina articulación y rearticulación socioespacial con el fin de generar nuevas divisiones territoriales y globales de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, J. (2016, 24 de agosto). *Los retos de la economía tras el fin del conflicto*. Portafolio. <http://www.portafolio.co/economia/retos-de-la-economia-colombiana-tras-el-acuerdo-de-paz-499846>
- Agencia Nacional Minera (2019). *Colombia. Explorando oportunidades*. http://mineriaencolombia.anm.gov.co/images/Presentaciones/Cartilla_minera_2020.pdf
- Álvarez, J. (2016, 5 de julio). *La Constitución del 91, una victoria del neoliberalismo en Colombia*. Las2orillas. <https://www.las2orillas.co/la-constitucion-del-91-una-victoria-del-neoliberalismo-en-colombia/>
- Barón, K., Sepúlveda, C. & González, A. (2007). *Impuesto de renta “reformas estructurales o simples cambios porcentuales”*. Trabajo de grado. Universidad de Antioquia. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/tgcontaduria/article/view/27057/20780367>
- Bautista, A. & Plazas, L. (2019). *Estudio tensiones entre la política extractivista y la restitución de tierras y los derechos territoriales*. MOVICE.
- Bernal Pardo, A. (2009). *La minería del ferralit: un caso sui generis de la relación entre recursos naturales y conflicto armado en Colombia*. Tesis de Maestría. Universidad de los Andes.
- Campodónico, H. (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. Series de la CEPAL. Recursos naturales y desarrollo. CEPAL.
- Carbocol (s.f.). *Proyecto del Cerrejón*. Bogotá. <https://biblioteca.minminas.gov.co/pdf/PROYECTO%20CERREJON%20-%20CABOCOL.pdf><http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/893>

61 De acuerdo con la autora, la desterritorialización y la territorialización no son procesos seriados “como si éstos fueran fases que anteceden o suceden a otras. Estos procesos pueden llegar a ser simultáneos, e incluso ser imperceptibles por la normalización de la propia actividad minera” (Silva, 2018, p. 219).

- Cárdenas, M. & Reina, M. (2005). *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, 25. Fedesarrollo.
- Castañeda Gómez, M. (2012). *Modelo económico extractivo en Colombia*. Revista Kavilando, 4(1), 19-22. <https://www.kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/114>
- Castaño, R. (2002). Colombia y el modelo neoliberal. *Ágora Trujillo*, 5(10), 59-77. http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17535/ricardo_castano.pdf;jsessionid=DEC9EE2A57FD7D175AC983E8A7B3DE4?sequence=2
- Castro, Á. (2000). *De la asociación minera a la concesión en explotación de carbón*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis05.pdf>
- CEPAL. (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. CEPAL.
- _____ (2017). *Efectos económicos de cambios en las redes de infraestructura logística: dos estudios de casos en Argentina*. CEPAL.
- _____ (1996). *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Serie Libros, 25. CEPAL.
- Cepeda, I. (2015). *Convenios entre empresas del sector minero-energético y fuerza pública*. <http://www.ivancepedacastro.com/wp-content/uploads/2015/11/DEBATE-CONVENIOS.pdf>
- Cerón, P., Argaez, S., Arbeláez, L. & Euse, L. (2007). Aspectos normativos de la inversión extranjera en Colombia: una mirada a la luz de la teoría de las relaciones internacionales. *Cuadernos de Investigación*. Universidad Eafit.
- CINEP/PPP. (2016). *Informe especial. Conflictos agrarios y ambientales en el sur de la Guajira*. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/informe-especial-mineria-conflictos-agrarios-y-ambientales-en-el-sur-de-la-guajira/>
- _____ (2016B). *Tierra y territorio en el departamento de Córdoba en el escenario del posconflicto*. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/terra-y-territorio-en-el-departamento-de-cordoba-en-el-escenario-del-posconflicto/>
- _____ (2015). *Restitución de tierras. Análisis y estudios de caso*. https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20170301_Restitucion_tieras.pdf
- Cruz-Coria, E., Zizumbo-Villarreal, L., Cruz-Jiménez, G. & Quintanilla Montoya, A. L. (2012). Las dinámicas de dominación

- capitalista en el espacio rural: la configuración de paisajes turísticos. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 9(69), 151-174.
- Cuenca, T. & Giraldo, F. (2017). *Minería y transformaciones territoriales en la comunidad de las casitas. Un recorrido por los impactos de la minería de carbón en el sur de la Guajira*. CINEP/PPP. https://cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20170302.las_casitas_2.pdf
- Dávalos, P. (2011). *La democracia disciplinaria: el proyecto posneoliberal para América Latina*. Cooperación para el Desarrollo de la Educación Universitaria (CODEU).
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Informe defensorial explotación de níquel proyecto Cerro Matosos – Montelibano, Córdoba*. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/825/Explotaci%C3%B3n-de-Níquel-Proyecto-Cerro-Matoso-%E2%80%93-Montelibano---C%C3%B3rdoba-Explotaci%C3%B3n-de-Níquel-Proyecto-Cerro-Matoso-Infomes-defensoriales---Medio-Ambiente.htm>
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo País*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>
-
- _____ (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018. Todos por un nuevo país. Tomo I*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
-
- _____ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_fedesarrollo_23_marzo.pdf
-
- _____ (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
-
- _____ (1991). *Un programa de privatización para Colombia*. Documento DNP-2565-SJ. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2565.pdf>
- Duarte, C. (2012). Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador. *Análisis Político*, 25(74), 3-27. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43715>
- Echandía, C. (2013). Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. *Revista de Economía Institucional*,

- (15),29, 103-124. <https://www.redalyc.org/pdf/419/41929178006.pdf>
- Edgar, D. (s.f.). *El desarrollo de la explotación de Carbón en el Cerrejón*. https://www.academia.edu/19304271/EL_DESARROLLO_DE_LA_EXPLORACION_DE_CARBON_EN_EL_CERREJO
- Estrada, J. (2006). Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990: un balance desde la experiencia colombiana. *Ciencia Política*, 1(1), 141-178.
- Estrada, Jairo. (2010). *Derechos del capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Estrada, J. & Moreno, S. (2008). *Capitalismo criminal: ensayos críticos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Falero, A. (2015). La expansión de la economía de enclaves en América Latina y la ficción del desarrollo: siguiendo una vieja discusión en nuevos moldes. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, (1),145-157. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2631/263139243020>
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. ILSA.
- Fundación Forjando Futuros. (2018). *Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia*.http://www.forjandofuturos.org/documentos/informesrestitucion/JEP_EMPRESAS.pdf
- Fundación Paz y Reconciliación. (2014). *Departamento de la Guajira. Tercera monografía*. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-LA-GUAJIRA-REDPRODEPAZ-Y-PAZ-Y-RECONCILIACION.pdf>
- Gaitán, L., Martínez, M., Pérez, P., & Velásquez, F. (2011). *El sector extractivo en Colombia*. Fundación Foro Nacional. <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Informe-2010.pdf>
- Göbel, B. y A. Ulloa (2014). Colombia y el extractivismo en América Latina. En B. Göbel y A. Ulloa (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 15-33). Universidad Nacional de Colombia, Ibero-Amerikanisches Institut/Desigualdades.
- González, N. (2014). *La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8987/52378961-2014.pdf?sequence=1>
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. Hacia una geografía crítica. Akal.
- _____ (2004). *El nuevo imperialismo*. Akal.
- _____ (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*.

- Fondo de Cultura Económica.
- Heras, L. (2016). Políticas económicas neoliberales y distribución de la renta: Análisis de la experiencia colombiana. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Hegoa, Trabajos fin de Máster, 26, 1-75. http://biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/20308/%2Fsystem%2Fpdf%2F3777%2FTrabajos_fin_de_master_n_26.pdf
- IIRSA. (2007). *Planificación Territorial Indicativa*. Grupos Técnicos Ejecutivos -GTE 2007. <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3343>
- Iscaro, M. E., Petrantonio, M. M. & Aranguren, C. I. (2010). *Lógicas territoriales en tensión. La expansión del agronegocio en el sudeste pampeano. El caso de San Manuel* (provincia de Bs. As.) (1976-2010). IV Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Jiménez, C. (2012). *El territorio latinoamericano como fuerza productiva estratégica. Una aproximación crítica a los procesos de redefinición capitalista del espacio. En La crisis capitalista mundial y América Latina*. CLACSO.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Tusquets.
- Lobos, D. A. (2013). Los territorios de la desposesión: los enclaves y la logística como territorialización del modelo extractivo sudamericano. *Revista NERA*, 16(22), 43-54.
- López, E. (2018). *Caracterización de las implicaciones socioculturales de la línea férrea del Cerrejón en la comunidad Wayúu Pinski, resguardo de la Alta y Media Guajira del municipio de Maicao*. Universidad del Magdalena. <http://repositorio.unimagdalena.edu.co/jspui/bitstream/123456789/4067/1/HA-00172.pdf>
- Machado, H. (2014). Territorios y Cuerpos en Disputa. Extractivismo minero y ecología política de las emociones. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico Intersticios* 8(1), 56-71.
- Manzanal, M. (2000). Neoliberalismo y territorio en la Argentina de fin de siglo. *Economía Sociedad y Territorio*. <https://doi.org/10.22136/est002000438>
- Martínez, M. (2018). Radiografía democrática del extractivismo minero en América Latina. Geopolítica(s). *Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 9(1), 35-62. <https://doi.org/10.5209/GEOP.54914>
- Massé, F. & Camargo, J. (2012). *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia. V Informe 2012*. CITpax Colombia, Observatorio Internacional DDR. http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/gaitan/2016-I/gaitan_2016_I/docs/lecturas/

- s12/fmasse.pdf
- Melo, J. (2013). La Agencia Nacional de Hidrocarburos a la luz de la noción de agencia en el derecho comparado. *Revista de Derecho Público*, 30, 5-29. https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=367%3Ala-agencia-nacional-de-hidrocarburos-a-la-luz-de-la-nocion-de-agencia-en-el-derecho-comparado&catid=34%3A30&Itemid=91&lang=es
- Merchand, M. A. (2013). El Estado en el proceso de acumulación por desposesión favorece la transnacionalización de la minería de oro y plata en México. *Paradigma Económico*, 5(1), 107–141.
- Ministerio de Minas y Energía & Unidad de Planeación Minero Energética. (2017). *Plan Nacional de desarrollo minero con horizonte a 2025*.
-
- (2002). *Plan Nacional de Desarrollo Minero (2002-2006)*. http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2002_2006.PDF
- Molina, C. (2005). ¿Reducir o fortalecer el Estado? En C. Molina, *El Estado: Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*, (pp.102-142). Universidad del Rosario.
- Montero, J. & Mestra, L. (2008). Los Wayúu, la tierra y la política del carbón en la Guajira, 1980-2000. Una visión desde la historia para reparar y no repetir. *Revista Palabra*, 9(9), 145-162. <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/view/202/163>
- Monterrosa, H. (2018). *La inversión extranjera directa del sector minero energético aumento 70%*. Periódico La República. <https://www.larepublica.co/economia/la-inversion-extranjera-directa-del-sector-minero-energetico-aumento-70-2749476>
- Montoya Arango, V., & Perdomo Sánchez, J. (2019). Tensiones territoriales emergentes en la configuración de paisajes productivos en el suroeste de Antioquia (Colombia). *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 10(2), 207-228. <https://doi.org/10.5209/geop.60728>
- Moreno, V. (2016). Multinacional minera en Colombia: extractivismo y conflicto armado en Cerro Matosos 2000- 2013. *Revista Criterios*, 9(2), 161-213.
- Negrete, R. (2013). Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En Contraloría General de la República, *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*.
- Núñez V. & Castañeda, D. (2019). Minería Marina. Subsunción real del territorio en el capital. En G. Espinosa & A. Meza, *Reconfiguraciones socioterritoriales entre el despojo capitalista y las resistencias comunitarias*, (pp. 183-201). Universidad

- Autónoma Metropolitana UAM.
- Orjuela, H. (2015). *Montelibano y Cerro Matoso S.A relacione empresa – territorio-desarrollo en la explotación de ferroníquel en Colombia*. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13230/u721633.pdf?sequence=1>
- Pardo, A. (2013). *Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano*. En: Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza. Contraloría General de la República.
- Pérez, A. (2019). *La minería y las comunidades indígenas Zenúes en Cerro Matoso: un análisis desde las relaciones internacionales y los ODM con perspectiva indígena*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/44288/TRABAJO%20DE%20GRADO%20ADRIANA%20PEREZ%20%28Reparado%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Plazas Díaz, F. (2016). Análisis de la evolución de la inversión extranjera directa en el sector minero del carbón en Colombia de 2004 a 2013. *Apuntes del Cenes*, 35(61), 51-84. <https://doi.org/10.19053/22565779.4146>
- Pradilla, E. (1990). Las Políticas Neoliberales y la Cuestión Territorial. *Cuadernos de Economía*, (14), 115-140.
- Pulido, A. (2015). *Los territorios frente a la minería. Debates y alternativas alrededor de la problemática minera*. Corporación para la Educación y la Investigación Popular Instituto Nacional Sindical. CEDINS. https://www.rosalux.org.ec/pdfs/Los_territorios_frente_a_la_mineri%CC%81a.pdf
- Puyana, A. (2010). ¿Qué pasa con el petróleo colombiano? *América Latina Hoy*, 53. doi:10.14201/alh.5931
- Quiñones, A. (2019). *Dominación y Resistencias desde la Información. Estudio de tres procesos colombianos en el marco del extractivismo minero*. Pontificia Universidad Javeriana.
- RECALCA (2009). *Billiton: minería, saqueo y subdesarrollo*. <https://es.calameo.com/books/000053013e7584fad56d3>
- Restrepo Botero, D. I., & Peña Galeano, C. (2017). Territorios en disputa: Tensiones entre «extractivismo», derechos étnicos, gobiernos locales y medio ambiente en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *International Development Policy, Revue internationale de politique de développement*, 9. <https://doi.org/10.4000/poldev.2508>
- Rudas, G. (2010). *Economía del níquel, impuestos, regalías y condiciones de vida de la población de Montelibano*

- (Córdoba). Documento de trabajo. <https://lasillavacia.com/sites/default/files/19489/files/Montel%C3%ADBano%20-%20Versi%C3%B3n%20final%20Julio%202014.pdf>
- Ruiz, N., Castillo, M. & Forero, K. (2018). *Geopolítica del despojo. Minería y violencia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sañudo, M. F., Quiñones, A. J., Copete, J. D., Díaz, J. R., Vargas, N. & Cáceres, A. (2016). Extractivismo, conflictos y defensa del territorio: El caso del corregimiento de La Toma (Cauca-Colombia). *Desafíos*, 28(2), 367-409.
- Sarmiento, K. (2008). *El enclave como espacio activo: entre la homogeneidad y la diferencia. Estudio de caso de los carbones del Cerrejón LLC*. Universidad de los Andes.
- Sierra-Camargo, X. (2014). Derecho, minería y (neo)colonialismo. Una aproximación crítica a la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia. *OPERA*, 14(14), 161-191. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3845>
- Silva, C. (2018). *La acumulación por desposesión: genocidio sindical y social en Colombia*. *Red Colombiana de Estudios Marxistas*. <http://redcolombianadeestudiosmarxistas.com/wp-content/uploads/2018/09/Silva-Cristo%CC%81bal-Acumulacio%CC%81n-por-desposesion-sindicalismo.pdf>
- Silva, L. (2019). El ciclo de la des-territorialización en el antes y después de la minería. En G. Espinosa & A. Meza, *Reconfiguraciones socioterritoriales entre el despojo capitalista y las resistencias comunitarias*, (pp. 203-224). Universidad Autónoma Metropolitana UAM.
- SINTRAMINERCOL. (2004). *La gran minería en Colombia: las ganancias del exterminio*. <https://www.corpotratierra.org/wp-content/uploads/2017/09/SINTRAMIN.pdf>
- Tierra Digna. (2012). *El verdadero rostro de la locomotora minera y sus particularidades en el departamento del Choco (el caso del proyecto Dojurá)*. <https://www.tierradigna.org/attachments/article/7/El%20verdadero%20rostro%20de%20la%20Locomotora%20Minera.pdf>
- Toro, C., Fierro, J., Coronado, S., & Roa, T. (2012). *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. División de Investigación de Sede Bogotá – DIB. Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, L. (1994). Apertura y protección. Criterios para una reforma arancelaria. *Coyuntura Económica*, 24(4), 83-95.
- Ulloa, A. (2014). Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: Elementos para el análisis en territorios indígenas en América Latina. En B. Göbel & A. Ulloa (Eds.),

- Extractivismo Minero en Colombia y América Latina*, (pp. 425-458). Universidad Nacional de Colombia-Ibero-Amerikanisches Institut-Desiguardades.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2014). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero PNOM*. https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM_EN_EXTENSO.pdf
- _____ (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014*. <http://upme-dspace.metabiblioteca.com.co/bitstream/001/1072/6/pndm%202012%20-%202014.pdf>
- _____ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007- 2010. Gestión Pública para propiciar la actividad minera*. http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Nal_Des_Minero_2007_2010.pdf
- _____ (2006). *Plan Nacional de Desarrollo Minero Visión 2019*. https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM_2019_Final.pdf
- _____ (2005). *Distritos Mineros: exportación e infraestructura de transporte*. http://www.upme.gov.co/Docs/Distritos_Mineros.pdf
- Uran, A. (2008). *Colombia un Estado militarizado de competencia. Las fallas estructurales para alcanzar la exploración sustentable de los recursos naturales*. Universitat Kassel. Kassel. <http://www.uni-kassel.de/upress/online/frei/978-3-89958-369-4.volltext.frei.pdf>
- Valenzuela, P; Quiñones, A; Herrera, L; Pedraza, H; Cuervo, H & Pérez, G (2016). *Copiamiento territorial en Cauca y Nariño, en los escenarios del post-acuerdo: Una alerta de información y georreferenciación por el nuevo poder irregular*. Preproyecto. Presentado. Vicerrectoría de Investigación. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Vallejo Zamudio, L. E. (2003). Los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. *Apuntes del Cenes*, 23(35), 105-124. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/136>
- Vargas, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 57-87). Contraloría General de la República.
- Vega, R. (2012). Colombia, un ejemplo contemporáneo de acumulación por desposesión. Theomai, 1-24. Vega Cantor, R. (2014). Extractivismo, enclaves y destrucción ambiental *Revista CEPA*, 19. Recuperado a partir de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=188553>

- Villalba, Germán (2015). *Minería irresponsable en el Cerrejón y efectos sobre la nación Wayúu: una perspectiva para la justicia internacional de los derechos humanos*. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13836/MINER%CDA%20IRRESPONSABLE%20EN%20EL%20CERREJ%D3N%20Y%20EFECTOS%20SOBRE%20LA%20NACI%D3N%20WAY%DAU.pdf;jsessionid=685B15CEA632A3FCDB20194195683B18?sequence=2>
- Viloria, J. (2008). *Cerro Matoso y la economía del Ferroníquel en el Alto San Jorge*. Documento, 117. BANREP.
- Zibechi, R. (2006). Sudamérica: IIRSA: La integración a la medida de los mercados. Semanario Brecha (Uruguay). *Ecología Política*, 31, 19-25.
- Zúñiga, M. (2012). El declive del sindicalismo en Colombia y sus consecuencias frente al conflicto colectivo. *Revista de Derecho*, edición especial: 189-213. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85123909008>

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Congreso de Colombia, (2005, 8 de julio). Ley 963 de 2005. Diario Oficial No. 45.963. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0963_2005.html
- Congreso de Colombia. (2001, 15 de agosto). Ley 685 de 2001. Diario Oficial 44.545. https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf
- Congreso de Colombia. (1991, 17 de enero). Ley 9 de 1991. Diario Oficial No. 39634. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/LEY09DE1991CONHIPERVINCULOS-1.pdf>
- Congreso de Colombia. (1991, 16 de enero). Ley 7 de 1991. Diario Oficial No. 39.632. https://www.redjurista.com/Documents/ley_7_de_1991_congreso_de_la_republica.aspx#/
- Congreso de Colombia. (1990, 28 de diciembre). Ley 49 de 1990. Diario Oficial No. 39615. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603657>
- Congreso de Colombia. (1990, 18 de diciembre). Ley 45 de 1990. Diario Oficial No. 39.607. https://www.redjurista.com/Documents/ley_45_de_1990_congreso_de_la_republica.aspx#/
- Congreso de Colombia. (1969, 22 de diciembre). Ley 20 de 1969. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=77077
- Departamento Nacional de Planeación (1991, 22 de octubre).

- Resolución 51 de 1991. Diario Oficial No. 40.164. [https://www.redjurista.com/Documents/estatuto_de_inversiones_internacionales_\(derogado\)_-_resolucion_51_de_1991_dnp.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/estatuto_de_inversiones_internacionales_(derogado)_-_resolucion_51_de_1991_dnp.aspx#/)
- Corte Constitucional (2015). Sentencia T-766 de 2015. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-766-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-983 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-983-10.htm>
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-339 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-339-02.htm>
- Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-221 de 1997. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm>
- Presidencia de la República de Colombia. (2013, 9 de mayo). Decreto 934 de 2013. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/decreto_0943_de_2013.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 3 de noviembre). Decreto 4131 de 2011. Diario Oficial No. 48242. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542180>
- Presidencia de la República de Colombia. (2004, 28 de enero. Decreto 254 de 2004. Diario Oficial No. 45445. [http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1057444#:~:text=DECRETOS%20DE%202004&text=\(enero%2028\)-,por%20el%20cual%20se%20ordena%20la%20supresi%C3%B3n%20de%20disoluci%C3%B3n%20y%20liquidaci%C3%B3n,Industrial%20y%20Comercial%20del%20Estado](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1057444#:~:text=DECRETOS%20DE%202004&text=(enero%2028)-,por%20el%20cual%20se%20ordena%20la%20supresi%C3%B3n%20de%20disoluci%C3%B3n%20y%20liquidaci%C3%B3n,Industrial%20y%20Comercial%20del%20Estado)
- Presidencia de la República de Colombia (2004, 28 de enero). Decreto 252 de 2004. Diario Oficial No. 45.445. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_252_de_2004_ministerio_de_minas_y_energia.aspx#/
- Presidencia de la República de Colombia. (2003, 2 de julio). Decreto 1844 de 2003. Diario Oficial No. 45238. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1360359>
- Presidencia de la República de Colombia. (2000, 18 de octubre). Decreto 2080 de 2000. Diario Oficial No. 44.205. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/decreto_2080_compendio.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (1988, 23 de diciembre). Decreto 2655 de 1988. Diario Oficial No. 38.626.

SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES

MARÍA FERNANDA SAÑUDO

Antropóloga, Magíster en desarrollo rural, doctora en estudios feministas y de género. Investigadora del Instituto Pensar y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y del doctorado de Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana. Co-coordina el grupo de trabajo de CLACSO "Estado, desarrollo y desigualdades territoriales". En el marco de esta red de investigación, se ocupa de indagar por la relación entre política minera y reconfiguraciones territoriales; además, problematiza sobre el enfoque territorial de la paz y su funcionalidad en la consolidación del modelo neoliberal. Lidera el semillero de investigación de la PUJ "aproximaciones críticas a las políticas públicas".

JORGE LEAL

Sociólogo, Doctor por la Universidad de Granada (España) y Magíster por la Universidad de la República (Uruguay). Se desempeña como profesor en cursos de grado y posgrado en el área de Metodología de la Investigación Social. Es investigador en el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República, en la línea sobre Transformaciones Productivas, Empleo y Desarrollo Territorial, enfocando su atención en cuestiones vinculadas

a la política pública de desarrollo, las desigualdades territoriales y el empleo. Ha sido responsable de Proyectos I+D (CSIC-UdelaR), coordinado y escrito libros, artículos y ponencias, así como integrante de redes científicas y académicas de carácter nacional e internacional. Además, cumple funciones como co-coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “Estado, Desarrollo y Desigualdades territoriales”.

AÍDA JULIETA QUIÑONES TORRES

Profesora Facultad de Comunicación y Lenguaje, Departamento de Ciencia de la Información Pontificia Universidad Javeriana. Licenciada en Filosofía, Magíster en Filosofía y en Estudios Políticos, Especialista en Resolución de conflictos y en Educación en Derechos Humanos. Doctora en Estudios Ambientales y Rurales. Es integrante del Observatorio de Expansión Minero-Energética y Re-existencia [OMER]. Hace parte de la Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana sobre Empresas y Derechos Humanos.

MARÍA ALEJANDRA ANDRIOLI CÓRDOBA

Socióloga, Magíster en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Se desempeña como profesora en cursos de grado y posgrado el área de Teoría Sociológica y Metodología de Investigación Cualitativa. Es investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República, trabajando en la línea sobre Desarrollo Regional y Descentralización: Transformaciones territoriales y político-institucionales. Ha coordinado y escrito libros, artículos y ponencias, además de actuar como integrante de redes científicas y académicas de carácter nacional e internacional.

Este libro se terminó de editar en
Bogotá D.C, en Octubre de 2020.
Se terminó de imprimir en Noviembre de 2020.

El Grupo de Trabajo CLACSO “Estado, desarrollo y desiguales territoriales” tiene por objeto reflexionar sobre cómo operan las políticas públicas implementadas en los Estados latinoamericanos en la producción y reproducción de desigualdades territoriales y cómo este proceso está siendo influenciado por el modelo de desarrollo que se configura en los diferentes países de la región. Al tener en cuenta este propósito, este libro analiza específicamente el papel que el Estado cumple en la organización y/o reorganización del territorio en función de las lógicas y dinámicas de la acumulación de capital.

La indagación se construye a partir del análisis de dos casos: Uruguay y Colombia. Respecto al primero, el foco está en dilucidar el carácter esencialmente político del fenómeno de la desigualdad territorial, en tanto inherente a las formas de espacialidad a que da lugar la economía capitalista. Esta espacialidad, se caracteriza por la centralidad funcional de algunos territorios y la periféricidad funcional de otros, los cuales se vinculan de forma interdependiente y asimétrica. En esa relación, la política de desarrollo funciona como un elemento que produce y reproduce la configuración desequilibrada. En cuanto al segundo caso, se responde a la pregunta por ¿Cuál ha sido el papel del Estado en los procesos de producción territorial en la expansión de la minería transnacional?. Esto, a partir del análisis de las reformas políticas, normativas y administrativas, implementadas desde la década de los 90 en Colombia. El foco está puesto en dilucidar cómo estas políticas han operado en la producción del “suelo y el subsuelo como espacios del capital transnacional minero”.

De la Introducción.

