

# ECUADOR Debate<sub>105</sub>

Quito/Ecuador/Diciembre 2018

## Devenires actuales de los extractivismos

Avanzamos hacia el pasado

Conflictividad socio política:  
Julio-Octubre 2018

Nuevas coyunturas entre extractivismos  
y desarrollo

Nuevo extractivismo energético en  
América Latina

El aparato del desarrollo en las políticas  
agrarias progresistas

Extractivismos y derechos: el uso de las  
Evaluaciones del Impacto de los  
Derechos Humanos

El pueblo Harakbut, frente a los  
extractivismos en la Amazonia del Sur  
de Perú

Vaivenes de las relaciones de las  
comunidades con emprendimientos  
extractivistas

Transformaciones agrarias y jóvenes  
rurales

Las Matrices de insumo producto  
desde una perspectiva clásica

Regionalismo nacionalista. El conflicto  
por la explotación del salar de Uyuni en  
1989



# ECUADOR **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga (+), Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga (+),  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Hernán Ibarra Crespo  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## **REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES**

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR  
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## **PORTADA**

Gisela Calderón/Magenta

## **ARMADO E IMPRESIÓN**

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 105: 978-9942-963-45-1



# ECUADOR DEBATE 105

Quito-Ecuador • Diciembre 2018

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-45-1

PRESENTACIÓN	3/6
<b>COYUNTURA</b>	
• Avanzamos hacia el pasado	7/16
• Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2018	17/21
<b>TEMA CENTRAL</b>	
• Nuevas coyunturas entre extractivismos y desarrollo. Los límites del concepto de populismo y la deriva autoritaria <i>Eduardo Gudynas</i>	23/45
• Nuevo extractivismo energético en América Latina <i>Gerardo Honty</i>	47/67
• El aparato del desarrollo en las políticas agrarias progresistas. Una crítica desde el postdesarrollo a las políticas públicas de los gobiernos Correa en Ecuador y Mujica en Uruguay <i>Tamara Artacker</i>	69/90
• Extractivismos y derechos: el uso de las Evaluaciones del Impacto de los Derechos Humanos <i>Malayna Raftopoulos</i>	91/108
• El pueblo Harakbut frente a los extractivismos en la Amazonia del Sur de Perú <i>Andrea Cardoso</i>	109/124
• Vaivenes de las relaciones de las comunidades con emprendimientos extractivistas: Los casos argentinos de Mendoza y San Juan ante la megaminería <i>Lucrecia Wagner</i>	125/142
<b>DEBATE AGRARIO-RURAL</b>	
• Transformaciones agrarias y jóvenes rurales <i>Lama Al Ibrahim</i>	143/155

## **ANALISIS**

- Las Matrices de insumo producto desde una perspectiva clásica.  
Un aporte al estudio de la economía territorial a partir del trabajo  
de Piero Sraffa 157/180  
*Leonard Field*
- Regionalismo nacionalista. El conflicto por la explotación  
del salar de Uyuni en 1989 181/197  
*Franz Flores Castro*

## **RESEÑAS**

- Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador  
1979-2011. 199/202
- La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina.  
Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo 203/205

# El aparato del desarrollo en las políticas agrarias progresistas

Una crítica desde el postdesarrollo a las políticas públicas de los gobiernos Correa en Ecuador y Mujica en Uruguay

Tamara Artacker\*

*A partir del análisis de las políticas agrarias de los gobiernos de José Mujica, Uruguay y Rafael Correa de Ecuador, se analizan las diferentes y similares concepciones de desarrollo, desde la perspectiva del postdesarrollo. El centro de la reflexión, son los planes y políticas, enmarcados en el justificativo del "desarrollo", dirigidos a los sectores agrícolas y ganaderos, identificando como estos se convirtieron en fundamentos de legitimación del incentivo a proyectos o extractivistas de carácter agropecuario. Ambos gobiernos se definieron como "progresistas", en su momento, anunciaron oponerse al estilo neoliberal vigente y a las imposiciones económicas del norte global, sin embargo como demuestran los hechos, sus estrategias de desarrollo fueron muy convencionales.*

## Introducción

En nombre del «desarrollo» se establecen, desde hace décadas, planes, se persiguen estrategias, se ejecutan proyectos concretos, tanto por parte de instituciones públicas como privadas, a nivel internacional como local, circulan grandes sumas de dinero y se diseñan teorías que posteriormente son reemplazadas por otras. En la práctica, el «desarrollo» también es utilizado como legitimación para intervenciones y para la instauración de políticas públicas controvertidas que afectan, por ejemplo, el ambiente y las condiciones de vida de una parte de la población. De esta misma manera, muchos gobiernos explican y justifican la necesidad de proyectos extractivistas bajo el argumento que estos últimos aportan al «desarrollo».

Desde una perspectiva de crítica y análisis, el *postdesarrollo*, se enfatiza que el «desarrollo» no es una meta, ni un objetivo común para todos, ni apolítico como es presentado cotidianamente. Debido a su génesis dentro de estructuras de poder profundamente desiguales, marcadas por la visión colonialista y eurocentrista de encasillar al mundo según sus categorías, el «desarrollo» representa una visión

---

\* Investigadora asociada en el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES); contacto: t.artacker@ambiental.net

muy particular arraigada en la modernidad occidental. Sin embargo, a través de sus mecanismos complejos es capaz de dar forma a la realidad a través del discurso y la práctica.

El presente artículo analiza las políticas agrarias de los gobiernos de José Mujica en Uruguay (2010-2015), y de Rafael Correa en Ecuador (2013-2017), desde la perspectiva del *postdesarrollo* como instrumento de análisis. Se evalúan, filtran e identifican las diferentes concepciones de desarrollo que contienen y que subyacen los planes, las estrategias y las prácticas en el sector.

La relevancia de esta comparación se encuentra en que, de un lado, los dos gobiernos se autodefinieron como “progresistas” mientras que, por el otro lado, se diferencian sustancialmente en su base organizativa y en su orientación. El gobierno uruguayo descansa sobre una coalición de partidos muy institucionalizada, el Frente Amplio, y que permanece en el gobierno, con una sucesión organizada y sin mayores disputas (iniciada por Tabaré Vázquez, seguida por José Mujica y volviendo a Tabaré Vázquez). En Ecuador, el gobierno de Correa se apoyaba en una asociación de grupos y personas, Alianza PAIS, bajo un fuerte liderazgo personal del presidente, y que derivó en una transición conflictiva que terminó en una ruptura.

Mientras en Uruguay, el gobierno defiende intensa y abiertamente el desarrollo convencional, en Ecuador se aprobó en 2008 una nueva Constitución que intenta superar el desarrollismo clásico e implementar la idea del Buen Vivir. Esto indica que hay tanto similitudes como diferencias y surge la relevancia de investigar las prácticas que están más allá de los estilos de los presidentes y de sus bases de apoyo político, para identificar las ideas básicas subyacentes que guían las estrategias.

En el presente artículo el foco está en los sectores agrícola y ganadero, siguiendo la hipótesis que en la política agropecuaria dado su estrecho vínculo con el «desarrollo rural», pero también con los intereses transnacionales, determina que las relaciones entre las ideas del «desarrollo» y los impactos directos que ocasiona su puesta en práctica, se hacen particularmente visibles. Asimismo, en los dos casos se volvió evidente una profundización de los extractivismos agrícolas (esto es, cultivos que en su mayor parte son exportados como materias primas). Se busca analizar cómo ciertas ideas básicas sobre el desarrollo se ven reflejadas en las orientaciones de las políticas públicas y de qué manera se convierten en fundamento de legitimación del incentivo a proyectos extractivistas en el medio rural.

Para esto, primero se presentará el acercamiento al «aparato funcional de desarrollo» desde la perspectiva del *Postdesarrollo*; posteriormente se resumen los resultados encontrados<sup>1</sup> dentro de los planes, las estrategias y las prácticas de los dos gobiernos de Mujica y de Correa para discutirlos en la parte siguiente.

---

1. El presente artículo se basa en la tesis de maestría de la autora, donde los resultados son presentados de manera más amplia.

## **La crítica al «desarrollo» desde el *Postdesarrollo***

En la década de 1980, como respuesta a la orientación neoliberal vigente dentro de las políticas de desarrollo y debido a los resultados decepcionantes de los objetivos de los llamados Decenios Internacionales para el Desarrollo propugnados por Naciones Unidas, surge la corriente del *Postdesarrollo* (PD) que expresa una crítica férrea a la idea y al concepto «desarrollo» (como Escobar, 2012; por actualizaciones más recientes véase Gudynas 2017: 84; Klapeer 2016: 126).

Las y los representantes del PD, basándose en aspectos del postestructuralismo y del postcolonialismo, estudian, entre otras cuestiones, el impacto que tiene la idea de «desarrollo» en la percepción y representación del llamado «tercer mundo» y en las prácticas que esta idea conlleva. Sus representantes se remontan hasta el momento de la instauración histórica del constructo «desarrollo» y las connotaciones que han surgido históricamente en la modernidad occidental, debido a desequilibrios de poder establecidos y a las raíces coloniales. Estas connotaciones están hasta el día de hoy, ineludiblemente vinculadas al proyecto «desarrollo» y determinan y dirigen las (inter) acciones, la retórica y la práctica en este terreno.

A través del aparato de desarrollo se realiza una categorización del mundo en regiones «desarrolladas» y «subdesarrolladas» cuyas definiciones se basan en criterios de una visión occidental. Según distintos autores, esa visión es asignada sea a la Modernidad, como un fenómeno planetario, a los saberes occidentales o al eurocentrismo debido, entre otros factores, a que se fundamenta en una visión lineal del tiempo, por lo que las regiones «subdesarrolladas», están clasificadas en un espacio temporalmente histórico «anterior» a las regiones occidentales que son definidas como «desarrolladas».

Categorizar a la mayor parte de la población mundial, según una característica instaurada y definida por parte del norte global, —definiéndola exclusivamente por medio de sus deficiencias y carencias— impulsa a legitimar una intervención y la dominación occidental. En este sentido, hay críticas del *Postdesarrollo* que no solamente se refieren a la práctica concreta de las últimas décadas en la esfera denominada *cooperación internacional* en nombre del «desarrollo», sino que abordan también, y mucho más fundamentalmente, a las bases ontológicas y epistemológicas que, de la misma manera, están impregnadas por mecanismos de poder y exclusión e imponen una visión del mundo y una forma de conocimiento por encima de todas las demás (véase Klapeer 2016: 125).

## **Orígenes históricos del concepto de «desarrollo»**

Los autores del *Postdesarrollo* hacen énfasis en la historia de la idea de «desarrollo» para así entender mejor las connotaciones que conlleva. Mientras que algunos, como el antropólogo Arturo Escobar, inician su análisis histórico de la

«invención de desarrollo» (Escobar 2012: 11), con el discurso inaugural del presidente estadounidense Harry Truman en 1949, otros parten en su intento de deconstrucción del «desarrollo» históricamente más temprano. Esteva (2010: 3ff.), localiza el origen del término «desarrollo» asociado a la rama de la biología para describir la evolución de un organismo vivo hacia su máximo potencial genético –una connotación que se ha mantenido viva en todas sus formas de aplicación hasta la actualidad–. Esteva también señala una estrecha relación a principios del siglo XX, entre el colonialismo y la noción de «responsabilidad» de los gobernantes coloniales para asegurar el bienestar económico de sus colonias. Así, el desarrollo sirvió como componente importante de la legitimidad del colonialismo (ibíd: 5/6).

Ziai (2013: 125), a su vez hace referencia a dos corrientes asociadas a la génesis del concepto de «desarrollo»: por un lado, en la teoría de la evolución del siglo XIX, que propugnaba la idea de categorización en etapas predeterminadas que clasificaban el grado de desarrollo hasta llegar a la civilización y; por otro lado a los conceptos de tecnología social, también del siglo XIX, que dan por hecho que las intervenciones sociales de «expertos», son necesarias para un cambio social positivo.

Durante el siglo XX, el campo de la investigación del desarrollo se expandió. Una teoría fue seguida por otra, las estrategias predominantes cambiaron, se adaptaron a la orientación política y económica, pero ya nadie pudo poner en cuestionamiento al «desarrollo» como la meta universal (Escobar 2012: 5). Las categorías *desarrollado-subdesarrollado*, fueron objetivizadas y aceptadas como parte de realidades científicamente comprobables.

La importancia atribuida a esta (nueva) realidad pronto se reflejó en una amplia gama de políticas, instituciones y discursos que tuvieron un impacto directo en gran parte de la población mundial: “la realidad, en suma, fue colonizada por el discurso del desarrollo” (ibid.). En los años recientes, en América Latina esa postura se volvió muy evidente en la profundización y diseminación de los llamados extractivismos, entendidos como la apropiación masiva de recursos naturales para exportar como materias primas. Entre ellos, los extractivismos ganadero, agrícola y forestales cobraron papeles muy importantes en varios países, y hacen muy evidente las creencias convencionales sobre el desarrollo (Gudynas, 2010).

## **El desarrollo como discurso**

Desde una perspectiva del PD, el «desarrollo» es entendido como un *discurso* en el sentido postestructuralista, asumiendo discursos como *«prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan»* (Foucault 2002: 81).

Así, no es posible reducir el discurso a su nivel lingüístico y entenderlo como mera representación del mundo real, sino que la materialidad del discurso, sus reglas y regímenes se posesionan en el centro de atención. Desde esta postura, el concepto de discurso también incluye prácticas y acciones. Una deconstrucción



de las funciones individuales de los componentes de un discurso, nos permite mostrar cómo la representación (lingüística), influye en la forma en que percibimos la realidad y cómo se construyen realidades al incluir ciertas representaciones y afirmaciones en el canon, mientras invisibilizan a otras.

Según Foucault (1980: 194), surge una red de prácticas discursivas y no discursivas: instituciones, leyes, declaraciones científicas, medidas regulativas, suposiciones filosóficas y morales, etcétera. Este constructo complejo y heterogéneo es descrito por Foucault como aparato o dispositivo (*dispositif*).

## **Análisis del dispositivo**

Es importante señalar que los mecanismos del aparato de desarrollo no funcionan solamente en un contexto global, o dentro de la cooperación internacional o desde el norte global hacia países del sur global, sino que también son vigentes dentro de los mismos países del sur global. Para analizar su funcionamiento, en este caso a nivel de un gobierno nacional, en este artículo se usa como herramienta el «análisis de dispositivo», considerando tres niveles de la orientación política en el sector agrícola de cada gobierno: los planes antes de empezar el correspondiente periodo presidencial; las estrategias que presentan una vez en el poder (esto es, en el gobierno); y algunas de las medidas efectivamente aplicadas y las tendencias actuales del sector durante el periodo presidencial correspondiente.

Jäger (2001: 108) proporciona sugerencias iniciales para un análisis de discurso sobre qué cuestiones debe ser capaz de abordar concretamente: además del análisis de discurso (es decir, los componentes lingüísticos), un segundo objetivo es reconstruir qué conocimiento subyace y guía las acciones y; un tercer objetivo es reconstruir qué conocimiento y qué prácticas no discursivas han llevado a las «objetivizaciones» del dispositivo y están incorporadas en ellas.

## **Políticas de desarrollo agrario en Uruguay**

### **Contexto Político**

La coalición política “Frente Amplio” llegó al poder a nivel nacional en Uruguay por primera vez en el año 2005. El éxito electoral del candidato a la presidencia, Tabaré Vázquez, en las elecciones 2004 representó un cambio en la distribución del poder dentro del paisaje partidario del Uruguay: fue la primera vez desde la independencia del país que de manera democrática, alcanzaba el poder una fuerza partidaria que no correspondía a ninguno de los dos partidos viejos tradicionales de centro-derecha, el Partido Colorado o el Partido Nacional, ambos originados en el siglo XIX.

El Frente Amplio se había fundado en el año 1971 como una coalición de diversas fuerzas políticas de izquierda, desde partidos viejos y bien establecidos como el Socialista, el Comunista y el Demócrata Cristiano, hasta personas independientes y grupos progresistas que antes habían pertenecido a los dos grandes partidos

tradicionales. Después de la dictadura militar se incorporaron otros movimientos, entre ellos el Movimiento de Participación Popular, que incluía a muchos militantes del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, al que pertenece el ex-guerrillero José "Pepe" Mujica.

La elección nacional de 2005 se enmarcó en la gestión previa del propio Vázquez, como alcalde de Montevideo. Una vez en la presidencia, Vázquez nombró a José Mujica como ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Años más tarde, Mujica venció en las elecciones internas dentro del Frente Amplio y fue su candidato a la presidencia; y en 2009 fue victorioso en las elecciones presidenciales.

### Contexto agropecuario

El sector agropecuario y agroindustrial tiene una enorme importancia en la economía uruguaya, esta se puede observar en su aportación al PIB total (10,1% en el año 2014; MGAP-DIEA 2017: 24), y sobre todo en su peso en las exportaciones. El valor de las ventas agropecuarias al exterior representó el 76,6% del valor de las exportaciones totales en 2016. En primer lugar se encuentran los productos agrícolas (22,2%), seguidos por carne bovina (21%), productos forestales (12,4%) y productos lácteos (7,9%) (ibíd: 162).

Entre los productos agrícolas se destaca la soja como el producto más importante de exportación, con un valor de US\$ 853 millones en el año 2016. Esta cifra representa una transformación en la producción agrícola uruguaya que se ha podido observar en el país en los últimos años; el valor de las exportaciones de soja, por ejemplo, ha incrementado un 255% entre 2009 y 2014 (ibíd.: 172). Esto se debe a una expansión de las áreas agrícolas, quitando tierras a rubros tradicionales como la ganadería y la lechería, y también a una intensificación en los cultivos. El enorme crecimiento de los cultivos de soja, explica que las exportaciones de granos superaron las exportaciones de carne, las que históricamente eran más importantes. En esos cambios China, como comprador importante de soja, ha jugado un papel clave.

Dentro de las estructuras de las unidades de producción se puede observar que lo que en la terminología de ese país se califican como predios agropecuarios familiares, representan el 56% de todas las explotaciones agropecuarias, pero solo ocupan en total el 14% del área explotada (MGAP 2014). Existe una tendencia clara que indica una reducción de la superficie explotada por esos agricultores familiares, mientras que los grandes productores ocupan áreas cada vez más grandes. Es importante tener presente que los pequeños y medianos agricultores de Uruguay no se corresponden con el clásico campesinado tal como se lo observa por ejemplo en Ecuador.

### Planes gubernamentales

Dentro de los planes del Frente Amplio el término «desarrollo» está muy presente y es una guía clave. En el documento *Plataforma Electoral* que resume en

tan solo 21 páginas las promesas del partido político en la fase previa a las elecciones de 2009, un capítulo entero es dedicado al *slogan* «más desarrollo». En el programa de la coalición se define el «desarrollo económico-social como un objetivo central», siendo el concepto de desarrollo explícitamente descrito como la transformación hacia «niveles crecientes de calidad de vida» (Frente Amplio 2008: 19). Seguidamente se indica como el primer requisito necesario para lograr tal objetivo al crecimiento económico. Este, en cambio, pretende ser alcanzado aumentando la producción y añadiendo más valor agregado, principalmente a través de «la innovación y el cambio técnico». Adicionalmente, otra meta en este contexto es la inserción más profunda de la producción nacional en los mercados internacionales.

En general, se puede sintetizar que en los planes del Frente Amplio que son presentados en el Programa y en su *Plataforma Electoral*, se observa una fuerte narrativa sobre la necesidad de un rol fortalecido del Estado, una mayor independencia nacional en el ámbito económico y político, un fomento de la tecnología y la innovación con el fin de aumentar la cantidad y calidad de la producción, entre otros, en el sector agropecuario, con el fin de aumentar el crecimiento económico. También se menciona la necesidad de incrementar el control nacional sobre los recursos naturales —que implica, de acuerdo al programa del partido, reducir la *extranjerización* de las tierras— y apoyar la producción familiar. Pero la idea de desarrollo es convencional, y está recostada sobre el crecimiento económico.

## Estrategias

En su discurso presidencial inaugural del 1 de marzo 2010, Mujica presenta la intención de convertir a Uruguay en un «país agro inteligente» y enfatiza la importancia del sector agropecuario que de acuerdo a su perspectiva está «viviendo una revolución tecnológica y empresarial». Mujica incluso presenta una fórmula clara para el desarrollo del país: [...] *agro + inteligencia + turismo + logística regional, y punto. Esta, es nuestra gran ilusión. A mi juicio, la única gran ilusión disponible para el país.* Este enfoque corresponde a la misma visión que Mujica expresaba siendo Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca durante la presidencia de Vázquez. En ese puesto, defendió una estrategia desarrollista convencional, promoviendo por ejemplo la expansión de los grandes monocultivos de soja y el uso de transgénicos.

Una gran parte de las estrategias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), se dirigen hacia la meta del «país agro inteligente». En esta línea se encuentran los planes para el fomento estatal de la integración de tecnología, investigación y agricultura, o también planes para la mejora de la competitividad de las agroexportaciones a través de un mayor insumo tecnológico.

Dentro de las estrategias para llegar a ser un «país agro inteligente» como lo postulan, se da mucha importancia a la optimización de la organización de las cadenas productivas. El gran peso que se le atribuye al concepto de las cadenas

productivas se visibiliza también dentro de las estrategias que se dirigen a los agricultores familiares. Los apoyos orientados a ese grupo son organizados sobre todo desde la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) que es parte del MGAP, y se enfocan primordialmente en dos aspectos: primero, facilitar el acceso a tecnología e infraestructura para mejorar su productividad, y segundo, integrar a productores familiares a las cadenas de valor agroexportadoras (Balsnerini, D'Albora & Miernes 2014: 349).

Además, en las estrategias el concepto de la «intensificación sostenible» aparece como «línea transversal del MGAP» (Figari, 2015). Esta idea, que originalmente es de la FAO y es presentada como la guía para las políticas del MGAP, plantea que se debe aumentar el rendimiento de la producción agraria sin que haya una presión adicional en el medio ambiente y tampoco se tenga que aumentar la superficie cultivada (Rosas & Buonomo 2016: 34ss.). Pero como no se especifican medidas concretas sobre cómo el ministerio piensa lograr una intensificación que sea realmente sostenible, queda solamente como un concepto impreciso, mientras que favorece una presión incrementada sobre los recursos naturales.

## Prácticas

Dentro del sector agropecuario uruguayo se observa en los años del gobierno de Mujica una fuerte tendencia hacia la concentración de la tierra y el dominio de grandes productores agroindustriales, y como consecuencia, un desplazamiento cada vez mayor de los pequeños agricultores familiares. Una evaluación de la concentración de la tierra entre 1990 y 2018, utilizando el Índice de Gini, muestra un aumento sustancial desde 2005 hasta 2016. Esto coincidió con la fase de mayor crecimiento económico en Uruguay (entre 2005 a 2013), y se debe a factores como una creciente presencia de empresas extranjeras en el sector agropecuario.<sup>2</sup> Estas tendencias no son independientes de las políticas públicas y de las prioridades del gobierno, sino que son guiadas en ciertas direcciones por medio de diversos métodos.

Uno de los factores guía es la política de fomento a inversiones que se basa en la Ley N° 16.906 de 1998, que declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones y que, además, otorga un trato igualitario a inversiones realizadas por extranjeros y nacionales. Esta ley fue modificada bajo el gobierno de Mujica en 2012, definiendo así categorías de evaluación de las inversiones para concretar el fomento a sectores estratégicos y a «zonas de menor desarrollo relativo» (Unasep/MEF 2012: 8).

---

2. Véase: La gráfica de la Semana: el índice de concentración de la tierra en Uruguay 1990-2018, en Economía Política Uruguay, noviembre 2018, <<https://www.economiapolitica.uy/single-post/2018/11/05/La-gr%C3%A1fica-de-la-Semana-El-%C3%ADndice-de-Concentraci%C3%B3n-de-la-Tierra-en-Uruguay-1990-2018>>.

El impacto de la política de fomento a inversiones en el sector agropecuario y su crecimiento, se refleja en el monto del flujo de dinero: entre 2008 y 2012 el 40% de las inversiones promovidas por medio de estas políticas públicas (que en total han sido más de US\$ 6 mil millones), han estado dirigidos hacia sectores «intensivos en recursos naturales»<sup>3</sup> (Paolino, Pittaluga & Mondelli 2014: 52).

Las *zonas francas*, de las que actualmente existen once en el país, juegan un papel importante en el sector de la agroindustria en Uruguay. La mayor parte de las inversiones a las zonas francas (cuya gran parte se originan por inversores extranjeros), están dedicadas a la producción de celulosa (Uruguay XXI 2016a: 8). La posibilidad de crear *zonas francas* es promovida estratégicamente por el gobierno con el fin de atraer capitales.

Estas estrategias por parte del gobierno de Uruguay, tienen impactos directos sobre la dinámica de diversas cadenas de producción. En el sector agrícola y agroindustrial las inversiones (extranjeras), promovidas se destinan preponderantemente a la producción de soja y la forestación; dos rubros que en los últimos años destacan su magnitud dentro del sector.

La importancia de las *zonas francas* para estos rubros se puede observar en las cifras de exportación: en el año 2015 las exportaciones del Uruguay a sus *zonas francas* representaban el 18% de las ventas totales al exterior, siendo las más importantes las exportaciones de cereales (57 %) a la zona Nueva Palmira y las exportaciones de madera (37 %) a las zonas Fray Bentos y Punta Pereira (ibíd.: 14/15). Los rubros de la soja y de la madera, representan ejemplos de las cadenas de valor con base agraria que el gobierno plantea fomentar de acuerdo a sus planes y estrategias.

El crecimiento de ciertas cadenas de producción cambia las condiciones dentro del sector agropecuario de diferentes maneras. Una presión elevada sobre los suelos, impulsada por la demanda creciente, conduce a precios de tierras más elevados<sup>4</sup> y a una explotación más ardua del recurso tierra, todo esto debido a la intensificación de la producción y a la constante presión competitiva. En consecuencia, modelos menos «productivos» o menos «aptos para el mercado», son desplazados ya que no pueden cubrir los gastos crecientes.

La expansión de la producción de soja, se produce por un lado a través del aumento de las áreas cultivadas (muchas veces a costa del uso de tierras dedicadas a la ganadería o, en especial, al uso de tierras de agricultores familiares), y por el otro lado a través de la intensificación de la producción misma. La intensificación, en

---

3. Tales como el sector agropecuario, agroindustrial, maderero, del papel y los proyectos de logística asociados a estas producciones (ibíd.).

4. Los precios de la tierra en Uruguay se han multiplicado por nueve veces entre 2002 y 2012. Además, en el mismo periodo, el 43 por ciento de la superficie agropecuaria se ha vendido una o más veces (Paolino, Pittaluga & Mondelli 2014: 22).

cambio, se realiza por el uso de una mayor cantidad de agroquímicos<sup>5</sup> y un mayor número de cultivos anuales por hectárea (Paolino, Pittaluga & Mondelli 2014: 77).

La producción de soja muestra una fuerte concentración y está orientada a la exportación, con China como el comprador más importante: en el año 2012, el 70% de las exportaciones de soja fueron vendidas al país asiático (Uruguay XXI 2013: 16). Considerando las prácticas de cultivo, sus impactos ambientales y sociales, y la orientación exportadora, se puede calificar a esos cultivos como meramente extractivistas (Gudynas 2010: 40).

Algo parecido se puede observar en el sector forestal, constituido principalmente por monocultivos de eucalipto y pino, y cuya importancia también se refleja en las exportaciones: en el año 2015 los productos del complejo forestal fueron responsables del 17% de las exportaciones totales. Este sector ha experimentado un crecimiento promedio en los años 2006-2016 de 8,7% (Uruguay XXI 2016b: 5; Tommasino/Annunziatto, 2014: 223).

Una gran parte del valor producido y de crecimiento del rubro puede atribuirse a las dos plantas de celulosa puestas en funcionamiento en los años 2007 y 2014. Desde un punto de vista formal, Uruguay exporta troncos de madera hacia las zonas francas, y estas a su vez comercializan la pasta de celulosa. Sin embargo, el gobierno en repetidas ocasiones presenta como propias las exportaciones de celulosa para destacar su importancia, ya que alcanzan el 14% del total de ventas al exterior (Uruguay XXI 2016b: 14).

El gobierno del Frente Amplio promueve activamente las inversiones en este sector, acentuando los incentivos y privilegios fiscales que se pueden obtener gracias a la *Ley de fomento a las inversiones* y la *Ley Forestal*, esta última que declara la forestación y la industria forestal como de interés nacional. Adicionalmente, el gobierno señala la posibilidad de crear *zonas francas*, que efectivamente se materializaron a favor de las corporaciones extranjeras UPM y Montes del Plata, que son las dos empresas en el sector forestal y celulosa más grandes que operan en el país.

Se puede concluir que la tendencia hacia la extranjerización y concentración de la tierra por parte de grandes proyectos extractivistas en sectores como la soja o la forestación, no ha sido restringida por el gobierno de Mujica, sino que esta tendencia ha sido incluso favorecida y fomentada a través de diferentes mecanismos.

Estas tendencias llevan a la intensificación del uso de los recursos naturales como la tierra y, por lo tanto, implican un impacto ambiental más severo. El gobierno de Mujica ha reaccionado de cierta manera a las tendencias imponiendo medidas como los obligatorios *Planes de Uso* y *Manejo Responsable del Suelo* o el impuesto a la concentración de la tierra. Pero esas medidas tienen un enfoque bastante superficial y no son lo suficientemente consecuentes, dejan la impresión

---

5. Mientras que la superficie cultivada total aumentó 3,7 veces entre 2000 y 2012, las importaciones de agroquímicos se multiplicaron por 5 veces en el mismo tiempo (REDES-AT s.f.: 11).

de priorizar un buen clima de inversiones por encima de cuestiones ambientales y sociales (véase Santos, Oyhantçabal & Narbondo 2012). Desde entonces, las denuncias, conflictos y resistencias frente a problemas, como los impactos de los agrotóxicos, no han dejado de sumarse.

## **Políticas de desarrollo agrario en Ecuador**

### **Contexto Político**

Después de un largo período neoliberal en Ecuador se fundó el movimiento Alianza PAIS (Alianza Patria Activa i Soberana). Su conformación para competir en las elecciones del año 2006 resultó de una coalición electoral de diferentes organizaciones políticas y sociales de izquierda, incluyendo distintas personalidades que provenían de la política, academia o movimientos sociales.

En 2006, Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales. En una rápida sucesión de cambios sustanciales, se disolvió el legislativo, se instaló una Asamblea Constituyente, y se aprobó una nueva constitución en el año 2008. Enseguida se llamaron a nuevas elecciones en 2009, que volvió a ganar Correa, al igual que las siguientes en 2013.

Alianza PAIS muestra una estructura mucho menos formalizada que el Frente Amplio de Uruguay, y de hecho se autodefinió como “movimiento” y no como partido. A su vez, estuvo bajo un fuerte liderazgo personal de Rafael Correa.

### **Contexto agropecuario**

También en Ecuador el sector agropecuario tiene un peso económico productivo y social muy fuerte dentro del país. El PIB agroindustrial aporta un 14% al PIB total, y según esa medición es el sector económico más importante (MAGAP 2016a: 99). En este contexto hay que tomar en cuenta que en el PIB no está representada la parte de la producción que no es vendida a través del mercado oficial formal. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), estima que el 35% de la producción agropecuaria no está destinada al mercado, sino al autoconsumo u otros fines no comerciales, y por lo tanto no aparece en los cálculos del PIB agropecuario.

Según las evaluaciones formales, como aporte al PIB, los productos agropecuarios más importantes son banano, café y cacao, seguido por oleaginosas y productos de la silvicultura (ibíd.: 107). Varios de esos sectores corresponden a extractivismos agropecuarios (Gudynas, 2010).

El país muestra una fuerte orientación primario-exportadora. Las exportaciones representaron entre los años 2000 y 2013, un promedio de 41% de las ventas totales al exterior. Los cinco principales productos exportados fueron banano, pescado, camarones, flores naturales y cacao (ibíd.: 123).

Si se definen a los pequeños agricultores campesinos según el valor de producción (menos de 10.000 dólares anuales), y el porcentaje de mano de obra empleada no remunerada en la unidad de producción (igual o más del 50%), estos representarían, el 84% del total de las unidades de producción (MAGAP, 2016a: 137). Por lo tanto, el sector campesino tiene un peso especialmente fuerte en el sector agropecuario ecuatoriano.

### Planes gubernamentales

Según el *Plan de Gobierno 2013-2017*, publicado en 2012 y de forma previa a las elecciones presidenciales que dieron lugar al último periodo presidencial de Rafael Correa, no se postula al «desarrollo» como la meta suprema. Se aspira, en cambio, alcanzar el «buen vivir» o el «socialismo del buen vivir» por medio de un conjunto de medidas. Este concepto debe explícitamente sustituir la visión tradicional de «desarrollo», la que es rechazada de acuerdo al programa de PAIS: «[r]ompimos con la concepción del desarrollo como progreso y crecimiento económico y construimos el régimen del Buen Vivir» (Alianza PAIS 2012: 115).

Junto con la idea de *capacidades* (personales y colectivas) –que recuerda a Amartya Sen<sup>6</sup> y su «capability approach»–, otro concepto central dentro de la narrativa, es la *soberanía*. Este concepto es usado en el contexto de: relaciones económicas soberanas; uso soberano de los recursos naturales nacionales; desarrollo soberano de industrias internas y; soberanía política. En el contexto del sector agropecuario el Programa –por ejemplo en el capítulo con el título reivindicativo «¡Revolución agraria ya!»– se refiere a la meta de la «soberanía alimentaria». Este término no es especificado ni definido por el Programa y, sobre todo, es confundido con el de la «seguridad alimentaria» y utilizado indistintamente, pese a que el concepto de «soberanía alimentaria», en sus orígenes, surgió en contraposición a la idea de la seguridad alimentaria.

Otras metas que se mencionan para el sector agropecuario con el fin explícito de mejorar la productividad y la participación de los pequeños productores en las cadenas de valor, son la innovación tecnológica, asistencia técnica, sobre todo, para los productores pequeños y medianos con el objetivo de mejorar la transferencia de tecnología y capacidades, el mejoramiento de las semillas, etcétera.

### Estrategias

La narrativa del rechazo de la idea tradicional del «desarrollo» se relativiza bastante en los discursos de posesión del presidente Rafael Correa y del Vicepresidente Jorge Glas. Correa se esfuerza para equiparar «desarrollo» con «buen vivir» y para distanciarse de un enfoque economicista remarca, por ejemplo, lo siguiente: «[...] el principal indicador de desarrollo, de Buen Vivir, no debe ser el crecimiento

---

6. Véase Sen (1993).



económico o el ingreso per cápita, sino la reducción de la pobreza». Glas, por su parte, habla de la posibilidad del Ecuador de «[...] crecer y dar el salto hacia el desarrollo». Así, evoca una imagen muy similar a la fase del «despegue» dentro de las etapas del desarrollo en la teoría de modernización de los años 1950 (como en Rostow, 1960).

Es muy importante advertir que, en todo el discurso de posesión presidencial, no se mencione al sector agropecuario y que tampoco se le haya dedicado ningún capítulo en el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (PNBV). El sector agropecuario aparece principalmente como un factor dentro de las estrategias para cambiar la matriz productiva. En el documento *Para el Sector Agropecuario, Acuicola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva*, se especifican medidas a ser ejecutadas: aumentar la superficie plantada con soja y colza con el objetivo de sustituir las importaciones, además de aumentar la producción de caña de azúcar para producir biocombustibles (nótese que estos tres son plantaciones en monocultivo).

Para mejorar la balanza comercial se plantea, adicionalmente, incrementar las exportaciones de productos tradicionales como cacao, café, atún, camarones y conquistar nuevos mercados. También se propone identificar terrenos para la expansión de la forestación y fomentar, sobre todo, las plantaciones comerciales de eucaliptos y pinos para la producción de celulosa.

En otro documento que publicó el MAGAP, en el curso del último periodo del presidente Correa, bajo el título: *La Política Agropecuaria Ecuatoriana-hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025*, se muestra un enfoque, que en algunas partes, es sorprendentemente diferente al del cambio de la matriz productiva. En esta publicación, el «desarrollo» vuelve a ser el punto de orientación, aunque se lo convoca a romper con el modelo agropecuario actual, sin dejar en claro las razones de esas modificaciones. Es también llamativa la atención dedicada a la economía social y solidaria, a la importancia de la agroecología e incluso al reconocimiento de la diversidad de saberes, de cosmovisiones, y de formas de organización y producción, mientras que se rechaza, por ejemplo, la idea de que la integración a las cadenas productivas sea de mayor ventaja para los pequeños agricultores. Al mismo tiempo se establece, tal como lo hace el MGAP en Uruguay, la *intensificación sostenible* como concepto guía, argumentando que se debe aprovechar mejor el potencial de las tierras y aumentar así la productividad.

El hecho de que el MAGAP publique un documento que intenta retratar las economías solidarias y los actores rurales como el centro de la atención, se puede entender como un intento de recompensar la falta de estos componentes en el PNBV 2013-2017. Pero al mismo tiempo se pueden llegar a confirmar las críticas de King (2013) y de Acosta (2013) que señalan que el gobierno no aspira a una redistribución real (de riqueza, de tierra, etcétera), sino que el enfoque está puesto únicamente en el aumento de los ingresos económicos de las clases sociales más pobres, sin abordar la concentración en los grupos sociales de ingresos altos.

## Prácticas

Al igual que el gobierno uruguayo, la administración de Correa en Ecuador se esfuerza por atraer inversiones extranjeras, por ejemplo, a través del *Instituto Pro Ecuador* del Ministerio de Comercio Exterior, donde se promueven inversiones al sector agroindustrial. A manera de incentivos se presentan los bajos costos laborales y reducidas cargas impositivas, una buena infraestructura y participación en acuerdos internacionales de comercio (Pro Ecuador 2016: 10ss.). Adicionalmente se prometen privilegios fiscales para compañías tanto nacionales como extranjeras si estas llegan a realizar inversiones en los sectores prioritarios, como por ejemplo, la forestación, y en los que aporten a la sustitución de importaciones.

Dentro del sector agropecuario el gobierno persigue estrategias concretas para fomentar ciertos rubros. Un ejemplo es el apoyo a la producción de palma africana que muestra un importante crecimiento en Ecuador. La superficie de plantaciones de palma africana ha subido de 145.600 hectáreas en el año 2004 a 280.000 hectáreas en el año 2015, y de esta manera ha llegado a ser, según la superficie ocupada, el segundo cultivo más importante en el país (Quevedo 2013: 27; AN-CUPA 2015). Se puede apreciar que el apoyo a la producción de palma africana es una prioridad nacional también en el hecho de que el INIAP (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias), se encuentre realizando seis proyectos de investigación para mejorar la producción de esta planta (Quevedo, 2013: 27). Estas plantaciones requieren por lo general un insumo alto de agua y agroquímicos, y más de la mitad del aceite de palma producido es destinado a la exportación.

Otro de los rubros promovidos por el gobierno ecuatoriano, como parte de la estrategia del «cambio de matriz productiva» es el forestal. A inicios del 2014 se actualizó el marco legal del Programa de Incentivos Forestales (MAGAP, 2014a). El plan original, publicado en 2012 que apuntaba a la creación de 20.000 hectáreas de plantaciones forestales para el uso comercial nuevas para el año 2013. Adicionalmente proponía la meta de lograr un crecimiento anual en plantaciones forestales de 25.000 hectáreas en los años subsiguientes. El objetivo final es plantar un millón de hectáreas de monocultivos en los próximos 25 años (MAGAP 2014b: 3).

El enfoque del gobierno ecuatoriano para desarrollar estos monocultivos con apoyo estatal, expresa orientaciones muy productivistas basadas en maximizar el rendimiento de la explotación de los recursos naturales para «modernizarse», en este caso acelerando la productividad en el sector maderero comercial. En todo el Programa de Incentivos Forestales no se encuentra referencias a los derechos de la naturaleza o las ideas del Buen Vivir (ambas cuestiones reconocidas en la Constitución de Montecristi), pero tampoco a un manejo sostenible con respecto a los recursos naturales y el ambiente. La meta del cambio de la matriz productiva parece, en muchos aspectos, ser priorizada por encima de otras metas sobre la naturaleza y el Buen Vivir.

El 68% de los beneficiarios del programa forestal según el MAGAP (2016b) son pequeños productores, lo cual puede entenderse como parte de la estrategia de

integración de los productores familiares en cadenas agroindustriales. Esto a su vez significa una reducción de su autonomía e incluso un peligro para el abastecimiento alimentario nacional debido a que se pierden áreas disponibles para el cultivo de alimentos.

Otro aspecto que dice mucho sobre la orientación de la política en el gobierno de Correa, es el de la redistribución de la tierra. Es importante mencionar que no se produjo una reforma agraria en todo el periodo gubernamental, aunque la distribución de tierra es muy disparaja.

Mientras que la Constitución prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra (artículo 282), la *Ley de Tierras* que fue promulgada en 2016, no mantiene ese compromiso. De hecho, la mencionada ley contiene varios aspectos que dejan entrever la priorización del agronegocio y el rechazo a una redistribución real considerando un acceso justo a la tierra. Esos componentes se pueden encasillar dentro de la lógica de la modernidad con énfase en el «progreso», la tecnificación y el aumento de productividad.

La *Ley de Tierras*, define el latifundio por su nivel de productividad y no por su extensión: «Se considera latifundio a la propiedad rural de gran extensión ineficientemente aprovechada [...]» (Asamblea Nacional 2016, Art. 110). En consecuencia, según esa norma, un factor para una posible expropiación es el incumplimiento de un nivel de productividad que el propio gobierno asigna como promedios para cada zona del país.<sup>7</sup>

Este enfoque productivista en la distribución de tierras lleva, como señala Daza (2015a: 22), a que empresas dedicadas a grandes monocultivos para la exportación no corran riesgo de ser expropiadas y tampoco caigan dentro de la categoría «latifundio» ya que poseen un alto nivel de productividad.

Los criterios para evaluar una explotación agrícola por lo tanto no van más allá de la medición de eficiencia de los medios de producción; otros aspectos como la cantidad de puestos de trabajo creados, el aporte al bienestar común etcétera no son tomados en consideración (Landívar & Yulán, 2016: 37).

Aquí se hace latente de qué manera el conocimiento institucionalizado en los entendidos sobre qué proyectos y desarrollos agrícolas son deseables (y qué criterios incluyen estos), finalmente tienen un impacto directo sobre la realidad campesina y la distribución de la tierra. Al mismo tiempo, el monopolio estatal en la definición y toma de decisiones restringe el debate sobre qué alternativas existen y a cuáles debería apuntarse; este monopolio excluye de la discusión a todos aquellos actores que no cumplan los criterios de productividad, de la misma forma que margina definiciones solidarias de concentración de tierras, propiedad de tierras o funciones sociales y ambientales.

---

7. Como queda establecido en el artículo 100 de esa ley: se exceptúan de la afectación las unidades de producción familiar campesina o de la economía solidaria.

Además, la gestión estatal de «redistribución» a través de un modelo de mercado, criminaliza al mismo tiempo las luchas alternativas para el acceso a la tierra por parte de las organizaciones campesinas, como, por ejemplo, las ocupaciones de tierras (Daza 2015a: 29).

## Discusión

Comparando las políticas en temas agrarios en estos dos casos, cabe señalar en primer lugar que estos gobiernos progresistas muestran algunas similitudes fundamentales en sus concepciones y prácticas de desarrollo. Los dos acentúan, a través de sus estrategias, el rol del sector agropecuario como proveedor de mercaderías para la exportación. En ambos casos se profundizaron las estrategias de extractivismos agropecuarios. Para respaldar la orientación primario-exportadora, en los dos países se fomentaron activamente proyectos de monocultivos extractivistas, sean por ejemplo soja, forestación, caña de azúcar o palma africana. Dentro de esas estrategias, las exportaciones constituyen la base para alimentar el crecimiento económico que, a su vez, es entendido como el motor principal del desarrollo. Para mantener este crecimiento, se hace indispensable para los gobiernos atraer inversiones extranjeras de manera constante, por lo que ofrecen incentivos para captar capital o asistencia técnica hacia los sectores agroindustriales. A través de ese tipo de mecanismos, los gobiernos manejan esas dinámicas de desarrollo, profundizando una y otra vez tanto la posición de primario-exportadores en un mercado global, como la dependencia interna de estas estructuras.

Si bien Alianza PAIS rechaza en su Programa de Gobierno la lógica capitalista y el concepto occidental de «desarrollo», en la práctica las aplica. En efecto, se aplican, por ejemplo, políticas de fomento a la forestación comercial y monocultivos, y promueve una inserción comercial convencional. Por lo tanto persiste en un sendero del desarrollo convencional. En esto se asemeja a las estrategias del Frente Amplio uruguayo que ya en su programa electoral plantea traer «más desarrollo» para el país. La orientación de los dos gobiernos obedece a ideas básicas concretas como el entendimiento productivista y extractivista de las relaciones de naturaleza y sociedad; el deseo de «modernización» a través de un insumo mayor de tecnología y conocimiento; la idea de reducción de pobreza por medio de crecimiento económico en lugar de llevar adelante un cambio estructural redistributivo; y la suposición que actividades económicas del agronegocio –incluso grandes proyectos extractivistas– puedan tener un impacto positivo para la población rural de una determinada región.

Así mismo, se revela cómo estas ideas básicas sobre la dirección deseada en la que debe «desarrollarse» el país, la economía y la sociedad, no solamente guían el discurso, sino que de la misma manera diseñan las acciones políticas y tienen impactos directos sobre la realidad de vida de las personas. Esto se produce de diferentes maneras; por ejemplo, mediante la definición de sectores estratégicos y proyectos merecedores de promoción por parte del gobierno, canalizando inversiones (extranjeras), en rubros específicos o zonas de «menor desarrollo», o por

medio del fomento de ciertas formas de producción familiar que es definida como «productiva» o «eficiente» mientras que, por otro lado, se marginalizan economías de subsistencia. Ciertos actores son definidos como «grupos destinatarios» de acuerdo a criterios del aparato de desarrollo, tal como se realiza a nivel global, donde regiones o países son categorizados según sus «deficiencias».

Además, se incentiva la investigación hacia direcciones concretas, lo que conduce, por ejemplo, a que se cultiven semillas de mayor rendimiento, se prioricen investigaciones de organismos genéticamente modificados e investigaciones para el cultivo más eficiente de palmas africanas. Pero se pierde de vista o desatiende la importancia de la biodiversidad, de la variedad de semillas autóctonas y de los saberes campesinos o indígenas. Siguiendo esta misma lógica se llega, incluso, a representar la protección ambiental como un «obstáculo para el progreso» y calificar a los ambientalistas como contrarios al «desarrollo». De esos y otros modos el desarrollo siempre es calificado como positivo. El enfoque obtuso en la «modernización» lleva a creer que caminos alternativos representan el «retroceso».

A esto se suma la creencia que, problemas como la pobreza y desigualdad, encuentran solución por medio del uso más amplio de tecnologías e innovación, por medio de agentes que son enteramente despolitizados. Es este el acercamiento en que se basan los programas de apoyo a la producción familiar tanto en Uruguay como en Ecuador, con la pretensión de aplicar «asistencia técnica» para así aumentar la productividad y competitividad e impulsar su integración a cadenas productivas ya institucionalizadas.

Esta integración en alguna manera es asociada directamente con la idea de una mejor calidad de vida para los pequeños agricultores. Este enfoque tecnócrata, impide que se tome más en cuenta la desigualdad estructural, las formas de discriminación y las asimetrías de poder. Así, el llevar adelante una reforma agraria profunda y un cuestionamiento del régimen de producción predominante, es reemplazado con el escenario de la «asistencia técnica». Esta mirada tecnocrática, además, refuerza una exclusión de saberes tradicionales campesinos, tal como se adelantó arriba.

La obsesión en concebir el uso de tecnologías como la llave para un modelo de desarrollo deseable en el sector agropecuario, implica la creencia en que los desafíos ambientales pueden ser solucionados de la misma manera. Se puede suponer que esta misma idea es el fundamento del concepto de la *intensificación sostenible*, pero también del concepto de *país agointeligente* que postuló Mujica en Uruguay.

De la mano con esta visión de la tecnología y la sociedad, basada en un cierto tipo de conocimiento, está la mercantilización de la naturaleza, es decir, que se la percibe principalmente como una fuente de recursos naturales para las actividades económicas humanas. Además, esta perspectiva utilitaria y la separación asociada entre el hombre y la naturaleza es una expresión de la cosmovisión moderna, que se opone a una «ontología relacional» (Escobar, 2012: xxviii), como la que puede encontrarse en algunas formulaciones del Buen Vivir.

La implementación práctica a través de la cual las ideas básicas subyacentes toman forma dentro del dispositivo de «desarrollo», se generan a través de la institucionalización en muchos niveles. Esto puede expresarse a través de la adopción de normas y la implementación de un marco regulatorio, la creación de direcciones especializadas como la *Dirección General de Desarrollo Rural* en Uruguay, o la acentuación de los programas de investigación en centros de promoción y extensión agropecuaria.

Cada forma de institucionalización se basa en el reconocimiento de ciertas formas de saberes y el nombramiento de «expertos», a los que se les otorga legitimidad para producir y difundir conocimiento en la dirección del concepto de «desarrollo» deseado; y de esta manera se aprueba la cosmovisión hegemónica reinante, una y otra vez. Esos «expertos» son parte funcional y necesaria del proyecto de Estado, porque colaboran con la legitimación, incluso, de medidas controvertidas a través de sus aportes con «base científica». Se los concibe como legitimados para definir directrices, modos de proceder, grupos destinatarios e indicadores para la medición del «éxito» del «progreso en la escala del desarrollo»; por ejemplo, a través de la definición del nivel deseado de productividad.

## Conclusiones

El gobierno de Uruguay bajo Mujica y el de Ecuador bajo Correa, no tuvieron políticas públicas idénticas, pero más allá de ello, son impactantes las similitudes. Los dos se autodefinen como progresistas, se basaron en líderes carismáticos conocidos a nivel internacional, y ambos defendieron promesas de romper tanto con el estilo neoliberal de sus antecesores, como con la fuerte influencia del norte global en sus economías. Sin embargo, analizando sus políticas tal como se expresaran en concreto, muestran que sus estrategias de desarrollo fueron muy convencionales.

En Uruguay, llama la atención la velocidad con la que han podido expandirse las plantaciones de soja y de forestación en manos de agricultores empresariales (extranjeros), ya que han encontrado condiciones muy favorables por parte del gobierno del Frente Amplio. Este a su vez ha fomentado las cadenas agroindustriales y las agroexportaciones con el argumento de que ello llevaría adelante el “desarrollo” –de las regiones rurales y del país.

Ecuador en comparación con Uruguay, tiene una mayor diversidad natural como cultural, y se han planteado innovaciones tales como los derechos de la naturaleza y el Buen Vivir, al menos formalmente o por algunos sectores de la sociedad. Allí hay ideas y voluntades para rechazar el constructo occidental de desarrollo y para abrir paso a nuevas vías que se basen en autonomía y la pluralidad de los saberes. Pero la efectivización del mandato constitucional del Buen Vivir falla, entre otras cosas por aferrarse a la idea del crecimiento económico y del consumismo, a la orientación exportadora que se basa en la explotación de los recursos naturales y la creencia en el «progreso» lineal. Esas adhesiones se encuentran en el gobierno,

en sus grupos políticos de apoyo así como en diversos sectores sociales. Así que, aunque Correa haya gozado de una estructura fuertemente presidencialista que le daba un margen mayor para romper con un “régimen” desarrollista como se prometía, no logró hacerlo. En cambio, en Uruguay, Mujica tenía menores márgenes de maniobra, dada las restricciones de una coalición política mucho más estructurada y una institucionalidad con distintos contrapesos que efectivamente funcionan.

Dentro la política agropecuaria de los gobiernos de Mujica y Correa, se encuentran acentos muy parecidos, que implican tanto el fomento específico de proyectos agrícolas extractivistas como también el apoyo al grupo destinatario de los productores o agricultores «familiares», fundamentalmente en forma de asistencia técnica para maximizar el nivel productivo. En los dos países no se realizó una reforma agraria redistributiva ni tampoco se demarcó un límite máximo de tenencia de tierra.

El objetivo estratégico de los dos gobiernos analizados, es el aumentar la productividad a través de un mayor insumo de tecnología y conocimiento para así incrementar la producción –algo que es resumido claramente en el slogan de la campaña ecuatoriana para la transformación de la matriz productiva: *producir más, producir mejor, producir nuevas cosas* (Vicepresidencia de la República del Ecuador 2015)–. El aparato de desarrollo está conectado de estrecha manera con la idea de la necesidad y sobre todo de la aplicabilidad ilimitada de crecimiento económico, lo que a la vez deja fuera de consideración los límites ecológicos existentes. Cuando sí se tematizan estos límites, se recurre al optimismo ilimitado en lo que se refiere a las posibilidades de la tecnología y la ciencia.

La imposición de un desarrollismo convencional implica vínculos estrechos con algunos actores, por ejemplo, con empresarios agroindustriales, la academia convencional, grandes propietarios de tierras, empresas transnacionales en comercio, etcétera y a su vez impone tensiones y conflictos con otros, como agricultores pequeños, ambientalistas y campesinos. En Uruguay se intentó limitar la conflictividad rural con una fuerte asistencia en dinero y otros apoyos, a los pequeños agricultores, aunque su efectividad no se logra sostener en el tiempo.

Pero más allá de eso, tanto en Ecuador como en Uruguay, esas estrategias desarrollistas convencionales actuaron intensamente para evitar y anular la búsqueda de alternativas.

## Bibliografía

- Acosta, A.  
(2013) La Matriz Productiva en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 13-22.  
En: *“Cuadernos para el Debate Ocho - Análisis crítico del Plan Nacional de Desarrollo PNBV 2013 - 2017”* (Ciudad; ISIP-UC; SIPAE).
- Alianza PAIS  
(2012). Programa de Gobierno 2013-2017 - 35 Propuestas para el Socialismo del Buen Vivir.
- ANCUPA  
(2015). Informativo 2015. Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Aceitera, La Concordia.

- Asamblea Nacional República del Ecuador (2016). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*.
- Balserini, E; D'Albora, A.; Miernes, A. (2014). Inserción internacional y acceso a mercados de los productos agropecuarios y agroindustriales, 343-358. En: *"Anuario 2014"* (MGAP-OPYPA).
- Daza, E. (2015a). La culpa es del wachufundio. A propósito de una ley de tierras. Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Escobar, A. (2012). *Encountering Development. The making and unmaking of the third world*. Princeton, Princeton University Press.
- Esteva, G. (2010). Development, 1-23. En: *"The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power"* (Sachs, W.). London; Zed Books.
- Figari, M. (2015). Una experiencia de articulación interinstitucional – en clave de extensión rural y asistencia técnica. Presentación en el Seminario Técnico "Extensión Rural y Asesoramiento Técnico para la Producción Familiar". Paysandú, EEMAC.
- Foucault, M. (2002). *La arqueología del saber*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York, Pantheon Books.
- Frente Amplio (2008). Programa. V Congreso Extraordinario, "Zelmar Michelini". 13 y 14 de diciembre de 2008.
- Gudynas, E. (2010). Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur. *Territorios* 5: 37-54.
- Gudynas, E. (2017). Post-Development and other critiques of the roots of development, 84-93. En: *"The essential guide to critical development studies"* (Veltmeyer, H.; Bowles; P.). Routledge.
- Houtard, F. (2016). El desafío de la agricultura campesina para Ecuador, 17-36. En: *"Manifiesto para la agricultura familiar campesina e indígena en Ecuador"* (Houtard, F. y M. Laforge, eds.). Quito, Editorial IAEN.
- Jäger, S. (2001). Diskurs und Wissen. Theoretische und Methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse, 81-112. En: *"Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band I: Theorien und Methoden"* (Keller, R. et al.). Opladen, Leske + Budrich.
- King, K. (2013). *Perspectiva Económica del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Cuadernos para el Debate Ocho. Análisis crítico del Plan Nacional de Desarrollo PNBV 2013-2017*, ISIP-UC; SIPAE, pp. 5-11.
- Klapeer, C. (2016). Post-Development, 125-136. En: *"Handbuch Entwicklungsforschung"* (Fischer, K.; Hauck, G. & M. Boatca, eds). Wiesbaden, Springer VS.
- Landívar, N.; Yulán, M. (2016). *La Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales: ¿Ampliando la protección de los Derechos Humanos?* Guayaquil, CEDOCUT.
- MAGAP (2013): *El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva*.
- MAGAP (2014a). Acuerdo N° 035. En línea: <http://ecuadorforestal.org/wp-content/uploads/2010/05/Instructivo-para-otorgar-el-incentivo-econ%C3%B3mico-para-la-reforestaci%C3%B3n-y-forestaci%C3%B3n-con-fines-comerciales.pdf>.
- MAGAP (2014b). Programa de Incentivos para la Re-



- forestación con Fines Comerciales. En línea: <http://ecuadorforestal.org/wp-content/uploads/2014/06/SPF-FOLLETO-PIF-2014-050614.pdf> [16.04.2018].
- MAGAP  
(2016a): La política agropecuaria ecuatoriana 2015-2025. Parte I. En línea: <http://www.agricultura.gob.ec/la-politica-agropecuaria-ecuatoriana-hacia-el-desarrollo-territorial-rural-sostenible-2015-2025/>.
- MAGAP  
(2016b). Rendición de Cuentas. Informe de Gestión Institucional, Planta Central. En línea: <http://balcon.magap.gob.ec/mag01/magapaldia/rdc2016/planta%20central/EVALUACION%20DE%20LA%20GESTION%20PC.pdf>.
- MGAP – DIEA  
(2017): Anuario Estadístico Agropecuario 2017. MGAP, Montevideo., En línea: <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/diea-anuario2017web01a.pdf>.
- MGAP  
(2014a): Agricultura Familiar en Uruguay. Estado de situación de la producción familiar agropecuaria y los agricultores familiares en base al CGA y RPFA. En línea: <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/pptpafregistros2015.pdf>.
- Mujica, J.  
(2010). Discurso de Asunción. En línea: [http://historico.elpais.com.uy/100302/pnacio-474229/nacional/lea-el-discurso-de-mujica-en-la-asamblea-general-\[16.04.2018\]](http://historico.elpais.com.uy/100302/pnacio-474229/nacional/lea-el-discurso-de-mujica-en-la-asamblea-general-[16.04.2018]).
- Paolino, C.; Pittaluga, L.; Mondelli, M.  
(2014). Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. Santiago de Chile, CEPAL; Naciones Unidas.
- Pro Ecuador  
(2016). Perfil sectorial de agroindustria.
- Quevedo, T.  
(2013). Agroindustria y Concentración de la Propiedad de la Tierra. Elementos para su definición y caracterización en el Ecuador. Quito, Ocaru; IEE.
- REDES-AT  
(s.f.). Soberanía Alimentaria en Uruguay. Situación Actual, Propuestas y Experiencias. Montevideo, REDES.
- Rosas, F.; Buonomo, M.  
(2016). Marco Conceptual para un Desarrollo del Sector Agropecuario basado en la Intensificación Sostenible, 33-49. En: "Desafíos para la Intensificación Sostenible para la Política Pública. Serie Técnica, 227" (Bermejillo, J.; Cayota, S.; Gómez, R.). Montevideo, INIA.
- Rostow, W.  
(1960). The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge, University Press.
- Santos, C.; Oyhantçabal, G.; Narbondo, I.  
(2012). La expansión del agronegocio agrícola en Uruguay: impactos, disputas y cursos. Congress of the Latin American Studies Association, Mayo de 2012. San Francisco, California.
- Sen, A.  
(1993). Capability and Well-Being, 30-53. En: "The Quality of Life" (Nussbaum, M.; Sen, A.). New York, Oxford University Press.
- Tommasino, H.; Annunziatto, W.  
(2014). ¿Cómo mejorar la cadena forestal uruguaya? 223-234. En: "Anuario 2014", OPYP, MGAP, Montevideo. En línea: <http://www2.mgap.gub.uy/OpypaPublicaciones/ANUARIOS/Anuario2014/pdf/analisis/Tommasino%20Annunziatto%20-%20C3%B3mo%20mejorar%20la%20cadena%20forestal%20uruguaya.pdf>.
- Truman, H.  
(1949). Truman's Inaugural Address. En línea: [https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inaugural20jan1949.htm](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inaugural20jan1949.htm).
- Unasep; MEF  
(2012). Guía del Régimen General de Promoción de Inversiones. Decreto N°

002/012. En línea: <[https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/5357/1/guia\\_decreto\\_002\\_012.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/5357/1/guia_decreto_002_012.pdf)>.

Uruguay XXI

(2013). Oleaginosos. En línea: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2015/05/Informe-Oleaginosos-UruguayXXI.pdf>>.

Uruguay XXI

(2016a). Informe de Zonas Francas en Uruguay. En línea: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/guia/descargas/Zonas%20Francas%20-%20Uruguay%20XXI.pdf>>.

gub.uy/guia/descargas/Zonas%20Francas%20-%20Uruguay%20XXI.pdf.

Uruguay XXI

(2016b). Informe del Sector Forestal en Uruguay. En línea: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/10/Sector-Forestal-2016.pdf>>.

Ziai, A.

(2013). The discourse of “development” and why the concept should be abandoned. *Development in Practice*, 23/1, 123-136.