

# “Mejorar la calidad de la gente”: neodesarrollismo y extracción en la construcción del Uruguay Productivo\*

## “Bettering the Quality of People”: Neo- developmentalism and Extraction in the Construction of the Productive Uruguay

**Alex Martins Moraes**

Magíster en Antropología Social por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil).

Doctorando en Antropología en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES).

Mail: [alexmartinsmoraes@gmail.com](mailto:alexmartinsmoraes@gmail.com)

### Resumen

Las experiencias de gobierno del Frente Amplio uruguayo han sido frecuentemente definidas como la expresión particular de un neoextractivismo de expresión continental que articula la producción de materias primas exportables con una redistribución más equitativa de los excedentes de capital. En este artículo procuraré demostrar que el modelo uruguayo de desarrollo nacional no se reduce al extractivismo y que su análisis puede ser complejizado a través del concepto de “extracción”. Basándome en una investigación antropológica en curso sobre la reactivación de la agroindustria cañera en el norte del Uruguay, argumentaré que las transformaciones productivas impulsadas por el neodesarrollismo uruguayo no solo dependen de la explotación intensiva de los recursos naturales, sino que también se respaldan en una serie de procedimientos administrativos orientados a extraerle a las personas una cierta “calidad” que las vuelva compatibles con el desarrollo capitalista a largo plazo.

**Palabras Clave:** NEODESARROLLISMO – EXTRACTIVISMO – EXTRACCIÓN – AGROINDUSTRIA – URUGUAY

### Abstract

---

\* Agradezco a Juliana Mesomo, Verónica Gago y Daniel Etcheverry por sus valiosas sugerencias durante la escritura de este trabajo.

The Uruguayan Frente Amplio governmental experiences are more often than not referred to as particular forms of neoextractivism of continental dimensions that articulate the production of raw materials for export to a fairly equitable distribution of the capital surplus. In this article I will attempt to show that the Uruguayan model of national development cannot be reduced to extractivism, and that its analysis can be complexified by the concept of 'extraction.' Based upon ongoing anthropological research about the reactivation of the sugarcane industry in Northern Uruguay, I will argue that the production changes triggered by Uruguayan neo-developmentalism do not only depend upon an intensive exploitation of natural resources, but they also rely on a series of administrative procedures aimed at bringing out some sort of human 'quality' in people that renders them compatible with long-term capitalist development

**Key Words:** NEO-DEVELOPMENTALISM - EXTRACTIVISM - EXTRACTION - AGRICULTURAL INDUSTRY - URUGUAY

**A** mediados del año 2006 el primer gobierno nacional de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio inauguró, en el extremo norte del Uruguay, una planta industrial dedicada al procesamiento de azúcar y etanol. Este ingenio se convirtió en el epicentro de un gran complejo agroindustrial sucro-alcoholero que, a los ojos de algunos representantes del gobierno frenteamplista, representaba el primer paso hacia un "nuevo país" (*cf.* Uruguay, 2006b). La reactivación de la agroindustria azucarera en la norteña localidad de Bella Unión se concretó en el marco de un ambicioso programa de desarrollo nacional que el progresismo uruguayo denominó "Uruguay Productivo".

Las sucesivas experiencias de gobierno del Frente Amplio uruguayo han sido definidas por varios investigadores como la expresión particular de un "neodesarrollismo" ampliamente diseminado en América del Sur (*cf.*, por ejemplo, Santos *et al.*, 2013; Álvarez y Arce, 2014). A grandes rasgos, los nuevos desarrollismos suramericanos se caracterizarían por un patrón de acumulación neoextractivista que articula la producción de materias primas exportables con una redistribución más equitativa de los excedentes de capital a través de políticas públicas y programas sociales. En efecto, si analizamos la balanza comercial uruguaya y las obras de infraestructura logística y productiva emprendidas por los gobiernos frenteamplistas, identificaremos fácilmente un conjunto de dinámicas económicas que bien podrían pensarse en términos de

neoextractivismo<sup>1</sup>. Sin embargo, la capacidad descriptiva de dicho concepto parece agotarse cuando observamos más detenidamente los lineamientos estratégicos del programa Uruguay Productivo y su concreta materialización en el Complejo Sucro-Alcoholero de Bella Unión.

Los resultados parciales de una investigación antropológica en curso sobre la ampliación de la agroindustria cañera en el Uruguay<sup>2</sup> sugieren que este tipo de emprendimiento productivo no puede ser analizado en todas sus consecuencias si se lo piensa exclusivamente en relación a un patrón de acumulación neoextractivista. En este artículo argumentaré que las políticas desarrollistas que se despliegan en el marco del Uruguay Productivo no se limitan a explotación intensiva de los recursos naturales, sino que también apuntan a la transformación de las personas y más específicamente a la producción de sujetos que estén en condiciones de incorporarse con éxito al destino económico delineado para su territorio y para su país.

La presentación de mi argumento está organizada en cuatro etapas: en el primer acápite explícito los objetivos estratégicos del programa Uruguay Productivo y presento algunas características generales del Complejo Sucro-Alcoholero de Bella Unión para demostrar por qué las definiciones más corrientes de neoextractivismo no

---

<sup>1</sup> Santos *et al.* (2013) realizan una buena síntesis de las características jurídicas, macroeconómicas y políticas que definirían el neoextractivismo uruguayo.

<sup>2</sup> Dicha investigación se realiza en el marco de mis estudios doctorales con beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

contemplan la singularidad de la intervención desarrollista que se ha puesto en marcha en el norte uruguayo. En el segundo acápite procuro ampliar el concepto de neoextractivismo a la luz del concepto de extracción. En el tercer apartado utilizo los elementos conceptuales discutidos en el acápite anterior para complejizar el análisis del proceso de implementación del Complejo Sucro-Alcoholero. Enseguida problematizo las formas de conflictividad social que dinamizan la ampliación de la agroindustria cañera en la localidad de Bella Unión. En las observaciones finales sugiero que el concepto de extracción nos permite elaborar un análisis más fino de las correlaciones y embragues entre el dinamismo de la actividad económica y el dinamismo de la vida colectiva en el marco de una estrategia neodesarrollista que no depende solamente de la explotación de materias primas sino también de la movilización de las personas, de sus aptitudes y expectativas.

## 1. Uruguay productivo: algo más que neoextractivismo

Respaldado por inversiones de capital de la Agencia Nacional de Combustibles y Portland y en menor medida de Petróleos de Venezuela S.A., el nuevo Complejo Sucro-Alcoholero instalado en la ciudad de Bella Unión se destina al abastecimiento de un ingenio controlado por la empresa estatal Alcoholes del Uruguay S.A. (ALUR). En sus inicios, este proyecto de desarrollo pretendía combatir una situación de desempleo generalizado a través de medidas que pudieran generar un alto impacto económico y social en la región. En respuesta a tal desafío, ALUR ha subsidiado la paulatina ampliación del área de cultivo de la caña de azúcar y ha sofisticado la infraestructura industrial del ingenio local para que éste pudiera empezar a procesar otros productos derivados de la caña de azúcar, como el biodiesel y el bioetanol. Hoy en día ALUR controla cuatro plantas industriales ubicadas en tres diferentes localidades del país y se constituye en una pieza clave de la política oficial de diversificación de la matriz energética uruguaya.

La pujanza de la agroindustria cañera

instalada hace casi diez años en Bella Unión contrasta con las pésimas perspectivas que se anunciaban para el cultivo de la caña de azúcar en la década de los noventa, cuando la creación del Mercosur comprometió la competitividad del azúcar producido en suelo uruguayo. En 1997, por ejemplo, los sindicatos de trabajadores rurales e industriales vinculados a la cadena productiva del azúcar llegaron a proponer un plan de reconversión de la economía local basado en la agricultura familiar y la producción de alimentos (cf. Díaz, 2009:62). Dicho plan nunca recibió respaldo gubernamental para poder concretarse. En el año 2000, en respuesta al vertiginoso incremento de la desocupación y la pobreza, empezó a actuar en Bella Unión una comisión intersectorial "integrada por diversas fuerzas políticas, sindicales, religiosas y sociales de la ciudad" (Merenson, 2010:215) en defensa de la agroindustria azucarera. Esta amplia movilización social logró impulsar medidas que impidieron el completo deterioro "del último bastión de producción nacional de azúcar" (Díaz, 2009:59), pero aun así el área plantada se mantuvo muy reducida, en alrededor de 2.800 hectáreas. No fue sino cinco años después, con el ascenso del primer gobierno nacional del Frente Amplio, que un conjunto de políticas de Estado finalmente definió el decidido retorno a la agroindustria cañera en el norte uruguayo. Una vez instalado el gobierno frenteamplista, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y el Ministerio de la Industria encomendaron a los directorios de la Agencia Nacional de Combustibles y Portland y la Corporación Nacional para el Desarrollo la formulación de una propuesta que permitiera la producción eficiente de azúcar y alcohol y el diseño de una planta agrícola sustentable para alimentar esa industria. Poco más de un año después, en junio de 2006, una gran comitiva oficial se dirigió al norte uruguayo para inaugurar la zafra azucarera y anunciar que "el Uruguay Productivo emp[ezaba] en Bella Unión" (cf. Uruguay, 2006b).

Uruguay Productivo es un concepto acuñado en 1999 en la Plataforma de Gobierno del Frente Amplio. Con él se pretendía sintetizar una propuesta de organización de la producción "donde el

empresariado privado [fuera] el agente clave en el crecimiento económico y donde la cooperación entre empresarios y trabajadores, y no la confrontación, posibil[ita] un mejor crecimiento, más calidad de producción y un reparto equitativo de la riqueza" (López, 2005: 243). Algunos años más tarde, en 2006, la Estrategia de Desarrollo Productivo divulgada por el nuevo gobierno nacional del Frente Amplio retomó y reformuló la propuesta anterior, asociando el crecimiento de la producción a la idea de "desarrollo", la cual pasó a ser definida como "un derecho inalienable de la gente"<sup>3</sup>; un derecho que sería promovido por el Estado para "mejorar la competitividad, vincular las zonas productivas con las de comercio, preservar el medio ambiente y *mejorar la calidad de la gente*"<sup>4</sup> (el énfasis es mío). De acuerdo a este documento, el componente fundamental para garantizar la innovación necesaria al desarrollo es la "inteligencia [de las personas] como don de la naturaleza que hay que construir, afirmar y potenciar"<sup>5</sup>.

Diferente respecto de la definición de país productivo formulada en 1999, en la Estrategia de Desarrollo Productivo del 2006 el rol del Estado aparece redimensionado: ahora el empresariado nacional ya no es el agente clave del crecimiento económico, sino que éste depende fundamentalmente del Estado y "requiere del país en su conjunto actuando sistemáticamente"<sup>6</sup>. El texto de la Estrategia de Desarrollo Productivo prosigue así: "[e]l desarrollo, reiteramos, es un proceso de construcción colectiva y democrática en el cual el Estado tiene responsabilidades intransferibles de orientación y articulación, pero también de convocatoria a la sociedad [y] de apertura de

canales para que la misma se involucre"<sup>7</sup>.

La concepción de un "Uruguay productivo" anclada en la acción estratégica del Estado amerita ser leída en el marco de una inflexión geopolítica inaugurada en la primera década del siglo XXI, cuando diversos países suramericanos presenciaron la victoria electoral de partidos de izquierda<sup>8</sup> que habían jugado un rol central en el anterior ciclo de luchas sociales en contra de las políticas económicas de sesgo neoliberal impulsadas bajo el influjo del Consenso de Washington.

En un reciente esfuerzo de conceptualización que procura abordar las políticas económicas del gobierno uruguayo en relación con el contexto regional (Santos et al., 2013), se sostiene que el neodesarrollismo uruguayo, a semejanza de sus congéneres suramericanos, conjuga la acumulación por desposesión con la reproducción ampliada del capital. Esto quiere decir que en dicho modelo el Estado otorga su beneplácito fiscal y jurídico a la exploración privada de los recursos naturales y genera, simultáneamente, un "clima de inversiones" que favorece la entrada de capitales transnacionales destinados a la modernización y la ampliación de la infraestructura productiva nacional. Paralelo a ello, el gobierno asume un nuevo

<sup>3</sup> Uruguay (2006a), *Estrategia de Desarrollo Productivo*, disponible en <[https://www.mef.gub.uy/documentos/pais\\_productivo.pdf](https://www.mef.gub.uy/documentos/pais_productivo.pdf)>, p.1.

<sup>4</sup> Uruguay (2006a), *Estrategia de Desarrollo Productivo*, disponible en <[https://www.mef.gub.uy/documentos/pais\\_productivo.pdf](https://www.mef.gub.uy/documentos/pais_productivo.pdf)>, p.3.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Ibídem.

<sup>7</sup> Uruguay (2006a), *Estrategia de Desarrollo Productivo*, disponible en <[https://www.mef.gub.uy/documentos/pais\\_productivo.pdf](https://www.mef.gub.uy/documentos/pais_productivo.pdf)>, p.5.

<sup>8</sup> Pese al hecho de que han emergido como alternativa posible a una coyuntura económica compartida a nivel continental, los nuevos gobiernos de izquierda presentan diferencias substanciales entre sí, principalmente en lo que se refiere a su proyecto político y al impacto transformador que han logrado producir en la estructura social de sus respectivos países. Siguiendo una caracterización propuesta por Mariano Féliz (2011), podríamos dividir esquemáticamente las distintas expresiones del "progresismo" suramericano en dos "medias lunas": por un lado, se conformó una medialuna de reforma radical que incluye a Venezuela (desde 1998), Ecuador (desde 2006) y Bolivia (desde 2006). Por otra parte, se constituyó un segundo anillo de reformas posneoliberales que incluyó a Brasil (desde 2002), Uruguay (desde 2004), Paraguay (desde 2008 hasta el golpe de Estado que destituyó al presidente Fernando Lugo en el 2012) y Argentina (desde 2003).

protagonismo en la "compensación social" de los efectos más regresivos del modo de producción capitalista, aumentando el "gasto público social" (Santos et al., 2013: 18). Ahora bien, si nos atuviéramos estrictamente a estas definiciones, seríamos llevados a interpretar el Complejo Sucro-Alcoholero de Bella Unión como un caso ajeno a las dinámicas más específicas del neodesarrollismo uruguayo y suramericano. Veamos por qué.

La reactivación de la agroindustria cañera en el norte uruguayo es básicamente fruto de inversiones estatales y por lo tanto no depende de inversiones directas de capital transnacional. Por otra parte, en el marco del Complejo Sucro-Alcoholero de Bella Unión se ha desarrollado, en convenio con el Instituto Nacional de Colonización (INC), una política de reparto de tierras que ha beneficiado a decenas de familias de pequeños productores y ex trabajadores rurales asalariados que actualmente cultivan sus pequeñas chacras con financiación de Alcoholes del Uruguay S.A. Estos datos indican que, en vez de generar desposesión, la nueva agroindustria cañera está alentando el acceso a la tierra y la incorporación de más personas en las actividades productivas. Finalmente, habría que subrayar que la producción local de azúcar y biocombustibles se destina, exclusivamente, al mercado interno y por consiguiente no es vendida en el mercado internacional de materias primas.

El conjunto de características enlistadas en el párrafo anterior hace que el Complejo Sucro-Alcoholero no coincida con una descripción del neodesarrollismo limitada a sus dimensiones neoextractivistas. Sin embargo, mi hipótesis es que en el neodesarrollismo uruguayo hay algo más que neoextractivismo. Como vimos más arriba, los lineamientos estratégicos del Uruguay Productivo expresan un reiterado deseo de extraerle productividad a la gente mediante el mejoramiento de su calidad y la potenciación de su inteligencia. La transformación de las personas constituye, por lo tanto, uno de los grandes desafíos planteados por la actual estrategia nacional de desarrollo económico. Para comprender el sentido concreto de las políticas productivas desplegadas en aras de responder a dicho desafío, será necesario

hacer una breve digresión teórica que nos permita ampliar la noción de neodesarrollismo a través del concepto de "extracción".

## 2. ¿Extractivismo o extracción?

Eduardo Gudynas es uno de los investigadores que ha enfatizado con más vehemencia en la problemática del neoextractivismo. Para él todos los gobiernos progresistas de América del Sur, a pesar de sus matices ideológicos, "sueñan con el extractivismo" (Gudynas, 2013: 568). De acuerdo con Gudynas, el neodesarrollismo está íntimamente relacionado con el neoextractivismo y define un modelo político que apunta a dinamizar el crecimiento económico a través de la explotación de los recursos naturales en función de la demanda de países centrales. Con el prefijo "neo" el autor pretende subrayar que, a diferencia de lo ocurrido en períodos anteriores, el actual extractivismo progresista respalda un papel más activo del Estado en la redistribución de algunos excedentes generados por la actividad económica, sin que ello implique renunciar a los marcos institucionales que garantizan la continuidad del proceso de acumulación en base a la reproducción ampliada del capital. Asimismo, los nuevos extractivismos habrían reemplazado el discurso de sus predecesores que apuntaba a las "exportaciones" y al "mercado mundial" por uno que apunta a la "globalización" y a la "productividad".

El neoextractivismo de los gobiernos progresistas habría inaugurado en América Latina un espacio político de geometría variable definido por Maristela Svampa como "Consenso de los *Commodities*". Dicho espacio sintetizaría continuidades y rupturas respecto del Consenso de Washington "sin que ello signifique la salida del neoliberalismo" (Svampa, 2013: 39), puesto que se sigue reproduciendo una inserción subordinada de las economías latinoamericanas en el mercado mundial a la vez que se profundizan dinámicas de "acumulación por desposesión" en favor de una alta rentabilidad empresarial. "Acumulación por desposesión" es un término

acuñado por David Harvey (2005) para designar aquellos procesos en los que, al salir en búsqueda de nuevos espacios de valorización, el capital termina sometiendo despóticamente – y con eventual respaldo estatal – otros modos de vida y territorios. La desposesión ocurre cuando una determinada operación del capital conduce a la sustracción de los medios de vida de las personas o a la privatización de bienes que antes no participaban en el proceso de acumulación.

Por otra parte, Verónica Gago y Sandro Mezzadra (2015) proponen que la actualidad de la acumulación capitalista en América del Sur no puede aprehenderse en toda su complejidad si no se hace una distinción entre “extractivismo” y “extracción”. En consonancia con la literatura anteriormente abordada, los autores definen (neo)extractivismo como la combinación de “actividades extractivas de materias primas” – que pueden incluir dinámicas de desposesión – con políticas de Estado que postulan la inclusión social, aún si ésta ya no se produce en los estándares industrialistas del fordismo (Gago; Mezzadra, 2015: 40). La extracción, por otro lado, hace referencia a una operatoria abstracta usualmente vinculada a la hegemonía de las finanzas. Según los autores, a diferencia de la explotación fabril, que se desarrollaba en espacios completamente organizados por el capital, en la extracción “nos encontramos con actores capitalistas que no organizan directamente la cooperación social que explotan” (Gago; Mezzadra, 2015: 43).

Un aspecto decisivo de la extracción financiera es que ella se beneficia de dinámicas sociales –las economías populares, por ejemplo– que se venían (re)produciendo desde mucho antes de la hegemonía de las finanzas. Un aterrizaje territorial de esta operatoria abstracta es ejemplificado por los autores con el caso de las financieras montadas en las periferias de Buenos Aires. Instalados en los mismos locales en los que se vende ropa deportiva o electrodomésticos, estos emprendimientos financieros ofrecen créditos de dinero condicionados a la presentación del número de beneficiario de

quien recibe un plan social o subsidio estatal. Situaciones de este tipo demostrarían que “la extracción financiera se organiza sobre sectores que no tienen una capacidad de solvencia dada por el mercado de trabajo tradicional pero que, sin embargo, al ser reconocidos como población subsidiada, pueden acreditar una inscripción bancaria que fue gestionada por el Estado.” (Idem: 42).

Si bien la noción de extractivismo permite identificar los prolongamientos contemporáneos de un patrón de acumulación con larga trayectoria en el continente, su dimensión problemática reside en que tiende a sobrevalorar lo que pasa en los sitios específicos de las actividades extractivas, dejando de lado las transformaciones que se vienen operando en las economías populares de los espacios suburbanos y –podríamos agregar– en los modos de vida de quienes son actualmente movilizados en pro del desarrollo. La consecuencia de ello, como observan Gago y Mezzadra, es que se terminan produciendo narrativas sobre el neodesarrollismo suramericano que tienden a escindir ambos espacios y subvalorar los efectos de la acumulación en lo que se refiere a la reorganización de la vida colectiva. El concepto de extracción complementa el de extractivismo porque enfoca en la expansión de nuevas modalidades de acumulación sobre materias que no son inertes, como el propio trabajo humano y la cooperación social<sup>9</sup>. Por lo tanto, cuando se habla de extracción se

---

<sup>9</sup> La noción de cooperación social se emplea aquí en un sentido marxista ampliado. Para Marx la propiedad privada de los medios de producción y el imperativo de acumulación del capital condicionan las formas de cooperación social en el capitalismo. Es sólo sobre esta base que el trabajo se convierte en productivo. En una concepción ampliada, como la que propone Toni Negri (2013), la cooperación social preexiste y subsiste al movimiento económico y político del capital. Esto quiere decir que, independientemente de tornarse o no productiva en términos capitalistas, la cooperación social – es decir, todo aquello que las personas construyen juntas y comparten entre sí – posee una productividad autónoma. Siendo así, “el antagonismo entre la cooperación social del proletariado y el comando (económico y político) del capital, dándose también en el proceso productivo, está fundado más allá de [él], en el movimiento real de lo social” (Negri, 2013: 74).

procura llamar la atención sobre la forma en que la expansión de las fronteras de la valorización capitalista hacia nuevos territorios sociales –y no solamente espacios geográficos– reorganiza los modos de vida, respalda nuevos procesos de acumulación y actualiza la gubernamentalidad neoliberal.

Aunque la noción de extracción es comúnmente utilizada para problematizar una operatoria vinculada a la hegemonía de las finanzas, entiendo que también se la puede aplicar a situaciones en las cuales la reproducción ampliada del capital intenta movilizar en su favor una creatividad y unas expectativas colectivas que se venían desarrollando con relativa autonomía respecto de las estrategias capitalistas actualmente en curso. En esta acepción más genérica, la extracción describiría un movimiento de expansión de la lógica capitalista que “parasita” la cooperación social previamente existente con el objetivo de refuncionalizarla de acuerdo a parámetros productivistas y empresariales. Argumentaré a continuación que las actividades productivas desarrolladas en el marco del Complejo Sucro-Alcoholero de Bella Unión dependen de diferentes procedimientos de extracción y que el análisis de dichos procedimientos nos permitiría iluminar algunas consecuencias poco problematizadas del nuevo desarrollismo uruguayo.

### 3. Mejorar la calidad de la gente

En el acápite anterior argumenté que el concepto de extracción en su sentido más genérico se refiere a una estrategia de expansión de la lógica capitalista que procura movilizar nuevos *territorios sociales* en favor de la reproducción ampliada del capital y el incremento de la acumulación. Para visibilizar la operatoria de la extracción en el contexto del Complejo Sucro-Alcoholero será necesario revisar algunos procedimientos organizativos que han pautado su implementación a partir del año 2006.

En la primera etapa de la reactivación de la agroindustria cañera en el norte uruguayo, la empresa estatal responsable del ingenio sucro-alcoholero trató de instituir un conjunto de prerrequisitos que deberían

condicionar la selección de los productores aptos a proveerle materia prima. Los eventuales beneficiarios de los recursos disponibles para financiar la producción agrícola deberían ser arrendatarios del Instituto Nacional de Colonización, poseer maquinaria propia y tener alguna experiencia en la siembra de caña. Estas exigencias, que estaban lejos de ser integralmente contempladas por la mayoría de los trabajadores rurales y pequeños productores de la zona, fueron interpretadas por algunos sindicatos de Bella Unión como verdaderas limitaciones en el acceso a la tierra. La sensación de insatisfacción colectiva condujo a la activación de un conjunto relativamente novedoso de tácticas de lucha social orientadas a intervenir en los rumbos que había tomado la implementación del Complejo Sucro-Alcoholero (cf. Díaz, 2009).

El 15 de enero de 2006, antes de la inauguración del nuevo ingenio de ALUR, trabajadores y pequeños productores asociados a diversas organizaciones sindicales denunciaron la asignación de créditos a grandes productores privados y reclamaron ser beneficiarios de las inversiones públicas programadas para la zona. Con el objetivo de hacer repercutir sus exigencias, estas agrupaciones protagonizaron las primeras ocupaciones de tierra de la historia uruguayo y propusieron la creación de cooperativas dedicadas al cultivo de la caña de azúcar y la producción de alimentos (Oyhantçabal y Carámbula, 2011; Etcheverriborda et. al., 2010). En respuesta a la ocupación de tierras, Alcoholes del Uruguay S.A. emprendió lo que el entonces presidente de la empresa, Raúl F. Sendic, denominara una “reforma agraria alquilada”<sup>10</sup>. Mediante este procedimiento, ALUR arrendó campos a otros productores de la zona para luego dividirlos en pequeños lotes y repartirlos entre los trabajadores y pequeños productores que demandaban tierra para trabajarla colectivamente. La empresa también estableció convenios con el Instituto

<sup>10</sup> Raúl F. Sendic utiliza esta expresión en una entrevista incluida en el documental “Yo pregunto a los presentes” producido por el colectivo argentino Cine Insurgente y dirigida por Alejandra Guzzo. La película aborda la experiencia de los ocupantes de tierras de Artigas y la realidad histórica de la tenencia de tierra en Uruguay hasta el 2007.

Nacional de Colonización para que se formaran nuevas colonias agrícolas abocadas, esencialmente, al cultivo de la caña de azúcar. Estas dos modalidades de reparto de la tierra dieron origen a diversos emprendimientos agrícolas que están integrados, en su mayoría, por miembros y ex miembros de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA)<sup>11</sup>, principal protagonista de las ocupaciones del 2006.

Como buena parte de los nuevos productores de caña de Bella Unión no eran considerados sujetos de crédito en el sistema bancario, los responsables del Complejo Sucro-Alcoholero desarrollaron toda una estructura de apoyo a la producción cañera que le permitió a Alcoholes del Uruguay S.A. ofrecer asesoramiento integral quienes deseaban proveerle caña de azúcar. Además de financiar la siembra y el proceso de cultivo de la sacarígena, ALUR pasó a inspeccionar las tierras, suministrar semillas e insumos para la preparación del suelo y ofrecer adelantos financieros a los productores para que empezaran la cosecha y pagaran a sus trabajadores. Este tipo de financiamiento es descontado a los beneficiarios cuando termina la cosecha. Asimismo, la empresa alquila máquinas para preparar la tierra, ofrece servicios tercerizados de corte y transporte de caña de azúcar y al fin de cada año otorga premios en dinero a los propietarios de las parcelas más productivas. Como la mayoría de los nuevos beneficiarios de tierras entra al campo sin poseer recursos logísticos y financieros para producir, no es infrecuente que terminen acumulando deudas importantes con ALUR. Estas deudas tienden a incrementarse si condiciones climáticas desfavorables perjudican la productividad de la caña. Algunos de mis interlocutores en

Bella Unión consideran que al quedarse endeudados con ALUR, se restringen sus posibilidades de invertir recursos en la producción de otros cultivos, lo que los vuelve completamente dependientes del ingenio sucro-alcoholero.

Lo que fue dicho hasta aquí nos permite constatar que la estructura del Complejo Sucro-Alcoholero se ha venido reajustando y remodelando paulatinamente de acuerdo a los arreglos establecidos entre las distintas urgencias e intereses expresados por los actores que operan en su marco. Dichos arreglos son alcanzados mediante una especie de procedimiento "administrativo" implícito que se despliega en dos movimientos fundamentales: primero se identifican las demandas de los nuevos productores y aspirantes a tierras; después estas demandas son re canalizadas a través de nuevos guiones organizacionales que procuran contemplar los estándares de productividad de la empresa ALUR. Para hacer más claro este segundo movimiento, recordemos las ocupaciones de tierras del año 2006. Cuando algunos sindicatos de Bella Unión decidieron ocupar tierras y proponer modalidades cooperativas de trabajo agrícola, los responsables del Complejo Sucro-Alcoholero no dudaron en acceder a tales reclamos, pero lo hicieron a su modo, rodeándolos con una serie de tecnologías de control – la deuda, el alquiler de maquinaria, los premios a la producción – destinadas a "sincronizarlos" con las metas de producción empresariales.

En un diálogo que mantuvimos en junio de 2014, el presidente de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas me comentó que "el proyecto Sucro-Alcoholero no existiría si no fuera por nosotros [los trabajadores]". De hecho si no fuera por las ganas de acceder a la tierra nutridas a lo largo de varias décadas de lucha social en Bella Unión, el alcance de la intervención desarrollista en el norte uruguayo probablemente hubiera sido otro. Se podría decir, entonces, que al re canalizar la capacidad organizativa de los trabajadores locales, volviéndola compatible con los

---

<sup>11</sup> UTAA representa, actualmente, a mil quinientos cortadores de caña de azúcar en la ciudad de Bella Unión, ubicada en el nortero Departamento de Artigas. El sindicato fue fundado en 1962 con ayuda de Raúl Sendic Antonaccio – cuadro prominente del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros y padre del actual vicepresidente uruguayo Raúl F. Sendic – bajo el influjo de un pensamiento de izquierda cuyo programa de transformación de la sociedad había otorgado una centralidad hasta entonces inédita a la "cuestión agraria"

patrones de eficiencia necesarios para avanzar hacia el “país agroindustrial inteligente” – como reza el slogan de ALUR –, el Complejo Sucro-Alcoholero ha logrado dar materialidad a los lineamientos estratégicos del Uruguay Productivo. En la agroindustria cañera de Bella Unión, quizás con más intensidad que en otras intervenciones productivas limitadas a la explotación de materias primas exportables, se pone a prueba la ya mencionada pretensión de los planificadores uruguayos de extraer a las personas una “calidad” que sea compatible con el desarrollo capitalista a largo plazo. En el caso de Bella Unión podemos visualizar un tipo de estrategia de gobierno cuyo éxito no consiste exactamente en ignorar los planteos esgrimidos por el movimiento sindical y popular, sino más bien en hacerle entender – como afirma el ex presidente de ANCAP y actual vicepresidente uruguayo – que “la lucha [ahora] debe estar concentrada en lograr una mayor productividad [...] y lograr más toneladas de caña por hectárea y un mayor rendimiento en la producción del azúcar” (Sendic, 2013 s/n).

#### 4. ¿Hasta dónde llega la piola? Conflictos en torno a la extracción

Si las dinámicas extractivistas y de acumulación por desposesión tienen como contrapartida un tipo específico de conflictividad social<sup>12</sup>, lo mismo también ocurre en los contextos atravesados por la extracción. En estos casos, podríamos decir que el conflicto social se organiza en torno a los límites impuestos por la extracción al desarrollo autónomo de las formas de cooperación social que ella intenta explotar. En un programa de radio transmitido desde Montevideo a mediados del 2013, el expresidente de ANCAP hizo una aseveración reveladora que nos permite comprender un poco mejor la naturaleza de las controversias y disputas que la extracción es capaz de

suscitar.

Durante la referida entrevista radiofónica Raúl F. Sendic afirmó, refiriéndose a la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas, que algunos dirigentes sindicales creen que porque ALUR es una empresa estatal pueden “tirar de la piola de una manera infinita” – es decir, demandar recursos en forma exagerada. Esta sería, en su opinión, una postura incompatible con el manejo racional de los capitales y el despliegue de una “apuesta [económica] de largo plazo” (Sendic, 2013 s/n). La constatación de Sendic no sólo expresa con claridad los objetivos fundamentales de la intervención desarrollista en el norte del país, sino que también nos permite vislumbrar por un instante las condiciones de posibilidad y los límites internos de esa “apuesta de largo plazo”. Por un lado, se trata de extraer legitimidad política y productividad económica de una voluntad social pulsante; por el otro, es necesario salvaguardar la estrategia de extracción de modo que ningún exabrupto socializante la vuelva insostenible en el tiempo. Con todo, la paradoja de ese modelo reside en lo siguiente: aun si la extracción debe circunscribir los territorios sociales sobre los que se expande en aras de volverlos rentables, estos mismos territorios también se extienden a su propio ritmo, generando deseos que propenden al “infinito” y desafían sin cesar la gubernamentalidad vigente. Esto ocurre porque las mismas personas que son movilizadas por ALUR en función de su deseo de producir más y mejor también participan en otras articulaciones colectivas en las cuales la organización del trabajo, el acceso a la tierra y el sentido de la producción son abordados según parámetros político-ideológicos singulares y potencialmente subversivos.

La Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) reúne semanalmente a decenas de militantes del sindicato que integran una Comisión de Tierras creada para gestionar las experiencias colectivas de acceso a la tierra actualmente vigentes. Formar cooperativas y mantenerlas unidas es el camino encontrado por UTAA para ampliar la capacidad de presión y la autonomía de los trabajadores-productores frente a ALUR. No obstante, para que ello sea posible, es

<sup>12</sup> De acuerdo con Maristela Svampa (2013), los conflictos sociales, económicos y ambientales que genera el neoextractivismo producen un nuevo tipo de conflictividad social centrado en la defensa del territorio y el ambiente.

necesario “organizar a los compañeros”, o sea, acordar en forma colectiva cómo distribuir los tiempos de trabajo, evitar la exploración de más trabajadores, administrar las situaciones de endeudamiento y conflicto, relacionarse con eventuales trabajadores contratados, diversificar la producción agrícola, etc.

A lo largo del año 2014, los miembros la Comisión de Tierras han invertido sus esfuerzos en la creación de una cooperativa formada por treinta trabajadores que irán cultivar una fracción de 1.300 hectáreas otorgada por el Instituto Nacional de Colonización. De la extensión total de la nueva colonia agrícola –denominada Paypaso– serán inicialmente cultivadas alrededor de 135 hectáreas de caña de azúcar con financiación de ALUR. Sin embargo, la intención de los cooperativistas es llevar adelante una estrategia de ampliación del área cultivada que les permita diversificar paulatinamente la producción, de modo que Paypaso no se convierta en una colonia totalmente dependiente del ingenio sucro-alcoholero. Para alcanzar dicho objetivo la cooperativa pretende invertir parte del excedente obtenido con la venta de caña de azúcar en la compra de animales y la construcción de invernáculos para la plantación de hortalizas. En lo que respecta a la organización del trabajo, el gran desafío que se plantean los cooperativistas es evitar al máximo la salarización de nuevos trabajadores. El primer experimento en ese sentido se realizó a mediados de 2014, cuando organizaron la siembra de caña de azúcar a través de un sistema de trabajo colectivo que apuntaba a reducir na la necesidad de contratación de trabajadores asalariados. Por otra parte, el estatuto de la cooperativa prevé que las deudas sean asumidas y negociadas colectivamente y los dividendos de la producción se distribuyan en forma igualitaria entre todos sus miembros, excluyendo la otorga individual de premios a la producción. Asimismo, el ingreso de nuevos productores a la cooperativa está condicionado a su aprobación por la Comisión de Tierras de UTAA, lo que aseguraría su

compromiso con la perspectiva política y organizativa desarrollada en el marco del sindicato.

Las personas que se reúnen todas las semanas en la Comisión de Tierras de UTAA están procurando tornarse algo distinto a lo que se pretende que ellas sean en el marco del Complejo Sucro-Alcoholero. Las articulaciones colectivas que intentan problematizar el modelo productivo impulsado por la empresa ALUR podrían leerse como una vía de acceso para nuevos procesos de subjetivación política que intentan cuestionar aspectos cruciales de la lógica de extracción en curso. Por esta razón me parece plausible avanzar la hipótesis de que dicha Comisión constituye una especie de agenciamiento colectivo que reacciona y se moldea al discurso de ALUR a la vez que funciona como el soporte expresivo para otros catalizadores existenciales, es decir, para nuevos universos de referencia más allá de los que se difunden actualmente en las instituciones encargadas de dar consistencia al proyecto ideológico del neodesarrollismo uruguayo.

## Apuntes finales

A lo largo de este trabajo, procuré demostrar que el neodesarrollismo uruguayo no se reduce al extractivismo y que su análisis puede ser complejizado a través del concepto de extracción. Uno de los aspectos más interesantes de este concepto reside en que nos permite problematizar las correlaciones y embragues entre el dinamismo económico y el dinamismo de la vida colectiva. En Bella Unión, la demanda por tierras de los trabajadores rurales asalariados ha sido procesada por el aparataje desarrollista bajo la forma “domesticada” de un reparto limitado de las tierras en función de las necesidades del ingenio sucro-alcoholero. A partir de entonces las nuevas colonias agrícolas financiadas por la empresa estatal ALUR se han tornado objeto de una gubernamentalización sistemática que inscribió a los nuevos productores rurales en márgenes de acción

condicionados por la deuda y los imperativos de productividad. Con todo, la intensa conflictividad social que dinamiza el funcionamiento del Complejo Sucro-Alcoholero nos indica que la estabilización de las prácticas extractivas es relativamente frágil porque siempre hay "dirigentes sindicales" que creen que se puede seguir "tirando de la piola de una manera infinita". Por esta razón, no nos deberá sorprender que las formas institucionales concebidas para extraer productividad de las expectativas

políticas y la cooperación social previamente existentes en Bella Unión sean estremecidas, de cuando en cuando, por una creatividad y unas demandas colectivas cuya inadecuación respecto de las estrategias de extracción vigentes puede convertirlas en el trampolín hacia nuevos horizontes de imaginación política y organización colectiva.

**Fecha de recepción:** 9 de mayo de 2015

**Fecha de aceptación:** 27 de julio de 2015

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Romina; Arce, Andrés (2014), "Desarrollismos y alternativas. Los casos de Chile y Uruguay en tres momentos: dictadura, neoliberalismo y reformismo", en Rivera, Francisco y Pinol, Andrea (coords.), *Saltar la Barrera. Crisis ambiental, resistencias populares y construcción de alternativas latinoamericanas al neoliberalismo*, LOM, Santiago de Chile, pp. 179-204.
- Díaz, Pablo (2009), *Sociología de las ocupaciones de tierras: Acción colectiva de los trabajadores rurales de Artigas, Uruguay, 2005-2007*, Nuestra América Editorial; Editorial Nordan, Buenos Aires.
- Etcheverriborda, María et al. (2010), "Formación para la colonización y la autogestión: el caso de la colonia Raúl Sendic Antonaccio - Bella Unión - Uruguay", en *Revista de Estudios Cooperativos*, n°1, pp. 88-108.
- Falero, Alfredo (2013), "El desarrollo de enclaves y la ilusión del desarrollo", en *Revista Contrapunto*, vol. 1, n°2, pp. 33-46.
- Félix, Mariano (2011), "Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos: notas sobre las crisis en el capitalismo contemporáneo y sus superaciones dialécticas", en *Dialéctica*, n° 43, pp.55-74.
- Gago, Verónica, MEZZADRA, Sandro (2015), "Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización", en *Nueva Sociedad*, n° 255, pp. 38-52.
- GUDYNAS, Eduardo (2013) "La construcción de otros futuros y las alternativas al neoextractivismo", en Raphael Hoetmer et. Al (eds.), *Minería y movimientos sociales en Perú*, PDTG, CooperAcción, AcSur Las Segovias, EntrePueblos, Lima, pp. 567-582.
- \_\_\_\_\_, (2009) "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", en VV.AA., *Extractivismo, política y sociedad*, varios autores, CAAP (Centro Andino de Acción Popular), CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Quito, pp. 187-225.
- Harvey, David (2005), *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*, disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D8555.dir/harvey.pdf>>, pp. 99-129.
- López, Sírio (2005), "Ecomunitarismo, reforma y revolución en América Latina: Uruguay hoy", en *Revista BROCAR*, n°29, p. 239-259.
- Merenson, Silvina (2010), *A mi me llaman peludo": cultura, política y nación en los márgenes del Uruguay. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Universidad General Sarmiento/IDES, Buenos Aires, 2010.
- Negri, Toni (2013), "¿Por qué Marx?", en Altamira, César, *Política y subjetividad en tiempos de governance*, Waldhuter, Buenos Aires, pp. 63-84.
- Oyhantçabal, Gabriel (2014), "“Por la tierra y con Sendic”: conflictos en torno a la construcción del proyecto", en Chiappe, Marte y Espasadín, Nancy (coords.), *El acceso a la tierra en*

*cuestión: dependencia y autonomía en la Colonia Raúl Sendic Antonaccio*, Letraeñe, Montevideo, pp. 95-105.

- Oyhantçabal, Gabriel; CARÁMBULA, Matías (2011), "Lucha por la tierra en el Norte de Uruguay", en *Revista Astrolabio*, nº 7, pp. 284 – 312.
- Santos, Carlos et al. (2013), "Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay", en *Revista Contrapunto*, vol. 1, nº2, pp. 13-32.
- Svampa, Maristela (2013), "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad*, nº 244, pp. 30-46.

## **Fuentes bibliográficas**

- Frente Amplio (2014), Bases Programáticas Frente Amplio 2015-2020, disponible en <[http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases\\_FA\\_2015-2020.pdf](http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases_FA_2015-2020.pdf)>.
- Sendic, Raúl F. (2013), Entrevista en la radio El Espectador, disponible en <<http://www.espectador.com/politica/267090/sendic-la-relacion-con-kicillof-ha-servido-para-analizar-algunos-aspectos-del-intercambio-comercial-y-de-energia>>.
- Uruguay, Ministerio de Economía y Finanzas (2006a), Estrategia de Desarrollo Productivo. 2006. Disponible en: <[https://www.mef.gub.uy/documentos/pais\\_productivo.pdf](https://www.mef.gub.uy/documentos/pais_productivo.pdf)>.
- Uruguay, Presidencia de la República (2006b), "Artigas: piedra fundamental del Uruguay productivo", disponible en: <[https://www.mef.gub.uy/documentos/pais\\_productivo.pdf](https://www.mef.gub.uy/documentos/pais_productivo.pdf)>.