

# CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO FRENTE A MODALIDADES DE EXTRACTIVISMO URBANO. EL CASO DEL “PROYECTO EL MILAGRO” EN LA CIUDAD DE SALTO (URUGUAY)

J. Ferrer <sup>a,b</sup>, J. Leal <sup>a,c</sup>

<sup>a</sup> Grupo de Estudios Territoriales (GET), CENUR Litoral Norte, UdelaR, Uruguay

<sup>b</sup> Departamento Regional Norte de Arquitectura, CENUR Litoral Norte, UdelaR, Uruguay

<sup>c</sup> Departamento de Ciencias Sociales, CENUR Litoral Norte, UdelaR, Uruguay

[jferrer@unorte.edu.uy](mailto:jferrer@unorte.edu.uy) / [jorgeleal.uy@gmail.com](mailto:jorgeleal.uy@gmail.com)

**Palabras claves:** política pública de desarrollo, mega proyectos, extractivismo urbano, ciudades intermedias, Uruguay

## Introducción

En la ponencia se aborda la respuesta del nivel local del Estado uruguayo ante las dinámicas de acumulación de capital sustentadas en prácticas de extractivismo urbano, observación que se realiza para el caso de una ciudad intermedia.

Dicha modalidad se inscribe en un modelo de desarrollo centrado en la atracción de grandes inversiones. Para esto el Estado genera, o bien una serie de instrumentos de estímulo a la localización a través de exenciones impositivas, o bien desregulaciones requeridas por el capital para operar en los territorios.

Como consecuencia de esas acciones se constata un incremento de la inversión, tanto extranjera directa (IED) como de grupos empresariales nacionales, en sectores relacionados con la producción forestal para la elaboración de pulpa de celulosa y en los agronegocios de alimentos (p.e la soja transgénica), a los que se le suman mega proyectos inmobiliarios de carácter especulativo. En cualquiera de los casos se hace evidente el mecanismo de “acumulación por desposesión” del que hablara Harvey (2003).

Asimismo, el hecho de que este modelo de desarrollo se haya dado en contextos de políticas posneoliberales durante el denominado “ciclo progresista”, reafirma el carácter de un fenómeno que excede las posiciones político-ideológicas de las administraciones de turno, siendo en esencia una manifestación del papel del Estado en los procesos de acumulación de capital.

Por otro lado, ese mismo Estado plantea una estrategia de desarrollo para la escala local sostenida sobre el paradigma del desarrollo territorial, la que presenta una mirada multidimensional del desarrollo, y donde la competitividad se apoya en la potenciación de los recursos endógenos utilizados de manera sostenible, fomentando además la participación de los actores del territorio en un escenario de políticas de descentralización.

Estas contradicciones tensionan la política pública para los ámbitos sub-nacionales, entre una

estrategia centrada en el crecimiento económico donde los territorios son pensados como proveedores de recursos para el mercado, y otra enfocada en un desarrollo humano sostenible donde el territorio es concebido de forma integral como un factor de desarrollo.

Esa cuestión es analizada a partir del anuncio de un mega proyecto inmobiliario de un grupo empresarial extra territorial<sup>1</sup> en la ciudad de Salto, en el litoral norte de Uruguay, el cual presiona sobre el Estado para que éste introduzca modificaciones al plan de ordenamiento territorial local a los efectos de poder ejecutar su propuesta. La respuesta positiva del gobierno local pone en riesgo al modelo de desarrollo sostenible que orienta la Ley nacional en la materia (LODTS<sup>2</sup>), a la vez que obliga a pensar acerca de las lógicas implícitas en estas relaciones.

## Marco teórico

### Dualidad de la Política de desarrollo: entre el extractivismo neodesarrollista y el desarrollo territorial sostenible

En la actual política pública de desarrollo para espacios sub-nacionales se puede observar la presencia de fundamentos de dos paradigmas conceptualmente opuestos. Por un lado enfoques donde el desarrollo es un proceso predominantemente económico, bajo el supuesto de la teoría de la convergencia espacial y, por otro, perspectivas que lo entienden como un proceso donde el territorio no es solamente portador de recursos, sino el ámbito por excelencia desde donde pensar desde una “visión del desarrollo humano sustentable con perspectiva de derechos.” (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), 2014, pág. 15).

Operativamente eso se traduce en estrategias distintas. De una parte, aquella que tiene como objetivo el incremento del producto interno bruto, resultado altamente dependiente de la localización del gran capital privado, el cual actúa en modalidad extractivista. De la otra, y alineados con las directrices de los organismos de la cooperación para el desarrollo, los Estados insisten en una estrategia centrada en el fortalecimiento de la competitividad territorial a escala local, sobre la base de una red de micro pequeñas y medianas empresas, a través del aprovechamiento de los recursos pero de manera sostenible, con una sociedad civil organizada y participativa, y con sentido de preservación de las identidades históricamente construidas, todo para lo cual se constituye un organigrama institucional que actúa como articulador y promotor, en cuyo centro aparece el gobierno local. En este enfoque el desarrollo es entendido como un proceso de cambio multidimensional, que se sostiene en factores “no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales” (Vázquez Barquero, 1998).

La coexistencia de esas estrategias en un mismo ámbito territorial pone en evidencia fuertes

---

1 Se trata del denominado Proyecto EL Milagro (PEM) de la firma “La Tahona”, la cual “orienta sus actividades al desarrollo de Clubes de Campo y a la comercialización de lotes procedentes de tierras y se han extendido, más recientemente, al desarrollo de proyectos inmobiliarios en propiedad horizontal” (Berenstein, 2019, pág. 52)

2 Ley N° 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008

tensiones, entre la explotación de los recursos propia del extractivismo y la sostenibilidad ambiental y social; entre la concentración del poder del Estado para los acuerdos con el gran capital y la discursividad del fomento de la participación de los actores del territorio en la toma de decisiones; entre generar las condiciones para una gran (supuesta) inversión exógena, y el fortalecimiento del entramado de micro, pequeñas y medianas empresas de base territorial; entre otras.

### **Neodesarrollismo neoextractivista y extractivismo urbano**

Existe cierto consenso en denominar como neodesarrollista al regreso del Estado a la planificación del desarrollo en el período que Svampa define como “consenso de los commodities” (Svampa, 2013). Con ello se hace referencia a un modelo de desarrollo apoyado en el fuerte dinamismo económico alcanzado gracias a los precios internacionales de las materias primas de exportación, a partir de lo cual el Estado asumió un rol de promotor del desarrollo, orientando su estrategia a generar las condiciones institucionales para la atracción de inversión transnacional, a la vez de obtener grados de legitimación y consenso a través de políticas sociales compensatorias (Santos, Narbondo, Oyhançabal, & Gutiérrez, 2013).

El hecho de que dichas inversiones, las que mayoritariamente se desarrollan en una modalidad de tipo extractivista, hayan sido promovidas por sectores políticos que históricamente las han cuestionado, llevó a que también se rotule al fenómeno como “neoextractivismo progresista” (Gudynas, 2009).

En esa dinámica se inscribe el fenómeno del extractivismo urbano, el cual comparte las características definitorias de esa modalidad de acumulación con otras expresiones, como la megaminería, la explotación de hidrocarburos o los agronegocios, en la medida en que “... convierten a los propios inmuebles en un bien de cambio, con las características de un commodity” (Viale, 2017, págs. 16-17).

Esta forma de extractivismo se basa fundamentalmente en un urbanismo de carácter meramente rentista especulativo que busca explotar atributos físico–naturales excepcionales de los territorios que ocupa, convirtiéndolos a valores de renta inmobiliaria (Pintos, 2017) .

La estrategia extractivista está regida fundamentalmente por un modelo especulativo de valorización, que se produce al amparo de la flexibilización de los marcos regulatorios, para facilitar el incremento de los márgenes de ganancia tendientes a favorecer las acciones de acumulación a gran escala.

En su modalidad de especulación inmobiliaria, al igual que en sus otras formas, constituye una de las manifestaciones del mecanismo de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2003), por medio del cual el capital expande sus espacios de mercantilización para mantener el proceso de acumulación a través de una estrategia “basada en mecanismos predatorios que buscan convertir estas instancias vitales y bienes comunes en productos con alto nivel de rentabilidad” (Merchand, 2013, pág. 113).

## Estado y acumulación de capital. Neoliberalismo con “Estado desregulador”

La modalidad extractivista de acumulación capitalista requiere de la intervención del Estado actuando como generador de las condiciones requeridas por los agentes del mercado. Esto puede suceder de dos formas, o bien elaborando un marco normativo que estimule y proteja la inversión privada, ya sea transnacional o nacional, o bien desregulando sistemas normativos existentes.

En el primer caso se asiste al diseño de una serie de dispositivos con el objetivo de promover las inversiones (principalmente IED), lo que incluye desde la creación de áreas especiales de beneficios tributarios (Zonas Francas), o regímenes de incentivos fiscales que buscan tornar atractivo al país o a determinadas regiones para un capital transnacional dinámico y desterritorializado (leyes de fomento de inversiones), además de leyes sectoriales. Es decir, se trata de un Estado necesario para la acumulación de capital en la medida en que posee el “monopolio de la violencia y definiciones de legalidad” (Harvey, 2005, pág. 113) necesarios para habilitar los procesos de expansión territorial de esos intereses económicos.

En cuanto a lo segundo, se puede observar un proceso de neoliberalización del papel estatal en lo que respecta a la existencia de “un patrón prevaleciente de reestructuración regulatoria”, es decir, de una intensificación de “algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal, cuyo objetivo es *imponer* distintas versiones de la supremacía del mercado” (Theodore, Peck, & Brenner, 2009, pág. 3). Por ejemplo, en el caso de la producción de ciudades, Pintos hace mención a un “urbanismo neoliberal”, al que describe como:

“aquellas formas de articulación pública-privada no formalizadas pero con efectos reales, en las que convergen la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con gran capacidad de gestión financiera –y el beneplácito de los gobiernos locales- y la irrupción de inversiones para el desarrollo de megaproyectos con alto impacto territorial” (Svampa & Viale, 2015)

Es decir, que para que se produzca el fenómeno de extracción de valor el capital requiere de la mediación del Estado a través de “excepciones a las normas de uso, ocupación y fraccionamiento del suelo” (Capdeville, 2017, pág. 170), con lo que se asiste a “creciente proceso de mercantilización del ordenamiento territorial a cambio de dinero y bienes en función de las solicitudes de los grupos empresariales.” (ibid., pág. 172).

Complementariamente, mediante una estrategia discursiva totalizadora en la que se esgrimen temas sensibles, como por ejemplo la necesidad de que se creen puestos de trabajo, el Estado tiende a anular la participación de los actores territoriales, con lo cual procura eliminar los cuestionamientos que puedan levantarse desde la base social.

### Objetivos

Exponer las principales características del PEM desde la perspectiva del extractivismo urbano de tipo especulativo inmobiliario.

Analizar el papel del Estado local ante dicha propuesta, con el objetivo de evidenciar las

contradicciones de la política de desarrollo en lo que respecta a la dimensión de la gestión territorial.

### **Metodología**

La estrategia consistió en contrastar el caso empírico con las conceptualizaciones sobre el extractivismo, y específicamente el extractivismo urbano. Además se buscó poner en discusión uno de los supuestos sobre el cual viene trabajando el grupo de investigación, el cual asume que las eventuales contradicciones en la política de desarrollo en su dimensión territorial, responden a una subordinación del Estado ante las dinámicas espaciales de la acumulación capitalista.

Para dar cuenta de esas cuestiones, la investigación recurrió a información secundaria procedente de fuentes oficiales del gobierno local, además de discursos de los impulsores de la propuesta en medios de comunicación. Las fuentes documentales incluyeron los informes de consultoría elaborados, tanto por la propia Intendencia de Salto, como los producidos a demanda de ésta (Intendencia de Salto, 2020) (Rubio, Verme, Galain, & Cervetto, 2020) (Berensztein, 2019)

### **Resultados**

Acerca de las contradicciones de la política de desarrollo para territorios desfavorecidos

El PEM evidencia la tensión entre la estrategia económica de promoción de inversiones, sustentada en la idea de derrame y otra pensada desde el propio territorio desde una perspectiva de sostenibilidad.

Si bien por un lado el Estado local se atribuye nuevas funciones en la gestión territorial en el marco de las atribuciones dispuestas en la LODTS, por otro lado busca introducir desregulaciones en su plan de ordenamiento para permitir prácticas económicas que atentan contra los principios de dicho régimen, esto es, el logro de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Aun cuando este Estado sostiene perseguir los postulados del desarrollo territorial, enfatizando en un discurso que prioriza las políticas de fomento de un sistema productivo local basado en un entretendido de micro, pequeñas y medianas empresas, bajo criterios de sostenibilidad social y ambiental; se constata la profundización de las relaciones de dependencia con el capital exógeno, el cual se vincula con el territorio en una modalidad extractivista. El ejecutivo departamental busca legitimar esa relación afirmando que, con el proyecto “habrá un antes y un después para Salto” (saltoinforma.com, 2020).

Asimismo, si bien el proceso de descentralización en curso hace énfasis en la necesidad de una activa participación de los actores locales en la planificación del desarrollo territorial, se observa que la incidencia de los mismos en las decisiones sobre la propuesta es reducida a una mínima expresión formal.

### **El PEM como un caso de extractivismo urbano**

El PEM se presenta como una manifestación de un modelo de desarrollo extractivista, en este caso bajo la modalidad de extractivismo urbano, opuesto a los fundamentos de la ley de ordenamiento territorial vigente.

El análisis de la información disponible permite confirmar que se está frente a una iniciativa de inmobiliaria de carácter especulativo, la que se corresponde con los lineamientos que permiten definir a una actividad como extractivista. La eventual revisión del plan local tendría impactos negativos en el sistema urbano, la integración social y las condiciones del ecosistema que abarca el proyecto.

Por otro lado, los supuestos beneficios que se atribuyen al mismo no pueden ser constatados, en la medida en que están sustentados en supuestos flujos de capitales cuya existencia depende de que una vez que se lotee el suelo aparezcan compradores, los cuales posteriormente inviertan en construcción de viviendas, por lo que la única certeza es la de la valorización de suelo rural como consecuencia de su recategorización, con el consiguiente incremento del capital del único propietario, además de las ganancias del grupo impulsor.

### **El papel del gobierno local**

El gobierno local asumió el rol de promotor de la iniciativa privada, a la par de los desarrolladores inmobiliarios, fundamentando su posición en la convicción de que se trata de un proyecto que traerá desarrollo como resultado principalmente de la inyección de capital y de la creación de empleo, algo que el análisis de la propia documentación oficial demuestra que se trata de una falacia.

Aun así, y más allá de la evidencia de la condición extractivista del mega proyecto en cuestión, el gobierno departamental busca destrabar los obstáculos procedimentales y alcanzar los apoyos políticos necesarios para que la pretendida recategorización del plan de ordenamiento territorial se apruebe en el legislativo departamental. Ante esto surgen dos posibles explicaciones.

La primera de ellas más inmediata, referida a que los gobiernos locales carentes de recursos y ávidos de ellos, aceptan las inversiones privadas cualquiera sean las condiciones que imponen las mismas, en tanto son percibidas como fuentes de divisas, necesarias tanto para la gestión como para mantener el capital político (vía clientelismo).

La segunda se sitúa en un plano de las variables estructurales que explican este tipo de experiencias, y refiere al papel del Estado en la acumulación de capital, siendo esa de mayor sustancia para el análisis, en la medida en que permite pensar más allá del caso. En lo que a esto respecta se está frente a un proceso donde el Estado propone la desregulación del marco normativo, lo que es requerido por los agentes del mercado para llevar adelante un plan de negocios que significa la extracción de recursos del territorio. Detrás de esto se visualizan concepciones del desarrollo que aún reúnen fuertes consensos, como lo son, que si llegan inversiones a un territorio el mismo mejorará su posición en las jerarquías regionales o, que

no existe otra vía para generar procesos de desarrollo en contextos territoriales deprimidos. Como resultado de aceptar acríticamente estas argumentaciones, se accede a las condiciones de grupos empresariales que mercantilizan y privatizan los bienes colectivos, a cuenta de improbables efectos positivos sobre el empleo y la calidad de vida de la población.

Además, tampoco se habilitan espacios para la discusión democrática de la iniciativa, restringiendo el acceso a la información y los tiempos de circulación de la misma, aspecto fundamental para la generación de instancias de participación. Todo lo anterior se contrapone con los lineamientos rectores de la ley que regula el ordenamiento territorial en el país.

## Bibliografía

- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo del sur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo: AUCI Presidencia de la República.
- Berensztein, C. (2019). *Estudio socioeconómico de la ciudad de Salto a partir del desarrollo del clúster turístico y de servicios "El Milagro"*. Buenos Aires.
- Capdeville, J. (2017). Procesos de urbanización, políticas públicas y generación de renta del suelo en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista Direito da Cidade*, 9(1), 163-181.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En J. Schuldt, A. Acosta, A. Barandiarán, C. Bolivia, A. Bebbington, A. Alayza, y otros. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. En L. Panitch, y C. L. (Editores). *El nuevo desafío imperial*. Buenos Aires: CLACSO.
- Intendencia de Salto. (2020). *Documento avance revisión parcial del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la ciudad de Salto y su microrregión*. Salto.
- Merchand, M. A. (2013). El Estado en el proceso de acumulación por desposesión favorece la transnacionalización de la minería de oro y plata en México. *Paradigma económico*, (1), 107-141.
- Pintos, P. (2017). Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján. En A. M. Vásquez Duplat, *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (pág. 260). Buenos Aires: El Colectivo.
- Rubio, A., Verme, L., Galain, J., & Cervetto, A. M. (2020). *Informe Ambiental Estratégico. "Revisión Parcial del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Salto y su Microrregión" Recategorización de los padrones rurales N° 2220, 12463, 12462*. Salto.
- saltoinforma.com. (6 de 9 de 2020). *Andrés Lima aseguró que con el Proyecto El Milagro habrá un antes y un después para Salto*. Recuperado el 11 de 2020, de <https://>

[www.saltoinforma.com/2020/09/06/andres-lima-aseguro-que-con-el-proyecto-el-milagro-habra-un-antes-y-un-despues-para-salto/](http://www.saltoinforma.com/2020/09/06/andres-lima-aseguro-que-con-el-proyecto-el-milagro-habra-un-antes-y-un-despues-para-salto/)

Santos, C., Narbono, I., Oyhantçabal, G., y Gutiérrez, R. (2013). Seis tesis urgentes sobre el neodesarrollismo en Uruguay. *Revista Contrapunto*.

Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244).

Svampa, M., y Viale, E. (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (marzo de 2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. (S. Ediciones, Ed.) *Temas Sociales*(66), 1-12.

Vázquez Barquero, A. (1998). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.

Viale, E. (2017). Prólogo El extractivismo urbano. En A. M. Vázquez Duplat, *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades* (p. 81). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; CEAPI, El colectivo.