

**2009**

**Trabajo de investigación monográfico para la obtención del grado de Lic. en Economía**

**Estudiante: Juan José Oteiza Di Matteo (930547 plan 90)**

**Tutor: Dr. Ulrich Harmes-Liedtke (externo)**

**[LA RELEVANCIA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS PARA EL CASO DE FRAY BENTOS]**

*Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Diciembre de 2009*

---

## CONTENIDO

Resumen.....	4
Capítulo 1: Definición del tema, objetivos e hipótesis.....	5
Una introducción histórica al tema de estudio .....	5
Tema y pregunta inicial .....	7
Análisis exploratorio .....	8
La organización del complejo industrial.....	8
Análisis de datos agregados .....	9
Las entrevistas: ¿Que dicen los actores locales? .....	19
La lógica local.....	22
Hipótesis de investigación .....	23
Capítulo 2: Marco Teórico .....	24
El debate sobre el tema .....	24
El Desarrollo Local .....	28
La Teoría del Desarrollo Endógeno .....	30
Ventajas comparativas y competitivas .....	32
Desarrollo Económico Local y la Competitividad.....	33
Factores de localización de la IED .....	37
La IED y el crecimiento y desarrollo económico .....	40
IED, Competitividad y DEL: el desafío de lograr un círculo virtuoso .....	42
Capítulo 3: análisis y perspectivas para el caso de Fray Bentos .....	49
Antecedentes .....	49
Investigaciones precedentes en Uruguay: principales metodologías y conclusiones .....	49
La iniciativa “Fray Bentos Competitivo” .....	51
El análisis del caso .....	55
El vínculo de la empresa con los proveedores locales .....	55
Exclusión productiva .....	58
Enclave productivo .....	59
Estrategias: Empresa vs. Territorio.....	61
El régimen de Zona Franca .....	63
Capítulo 4: Conclusiones y Recomendaciones.....	65
Anexo .....	67
Formato de entrevista para trabajo de campo .....	67
Resultados de las entrevistas .....	69
Series de datos .....	70
Análisis de Componentes Principales.....	72
Bibliografía .....	80



## RESUMEN

La inversión que internó la industria celulósica en el territorio nacional a partir del año 2003 puso a prueba las capacidades de desarrollo endógeno de la región. En particular, para la capital de Río Negro (Fray Bentos) los efectos de la IED sobre el DEL se vieron limitados por el tipo de vínculo que se estableció entre la empresa extranjera y el territorio, aunque se destaca un esfuerzo desde lo institucional para el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que surgieron. Los principales argumentos que se plantean en este trabajo para caracterizar tal vínculo son: que se habría conformado un enclave productivo alejado del sistema productivo local con una elevadísima proporción de importaciones en el total invertido, lo que muestra la debilidad de la economía local (y nacional) como proveedor de insumos para emprendimientos de esta envergadura y tecnología involucrada; la falta de complementación entre el proyecto productivo finlandés y el perfil productivo del territorio caracterizado por una larga tradición agropecuaria y de servicios comunales; las facilidades otorgadas al inversor que son funcionales al aislamiento de la ETN, es decir, las condiciones marco (Zona Franca) habrían servido a la reproducción de un modelo de acumulación de enclave; y por último, una marcada divergencia entre las estrategias del territorio (si es que existía) y la IED.

## CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN DEL TEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

### UNA INTRODUCCIÓN HISTÓRICA AL TEMA DE ESTUDIO

La ciudad de Fray Bentos se ha visto sacudida por la llegada en 2003 de una nueva mega inversión de origen extranjero: la planta de fabricación de pasta de celulosa y terminal portuaria de la empresa finlandesa Oyi Metsa-Botnia Ab, de nombre comercial Botnia.

Este no es el primer emprendimiento productivo de tipo industrial de gran envergadura que recibe el territorio. En el siglo pasado el frigorífico Anglo se erigió por más de cuarenta años como piedra angular de la vida económica y social de esta comunidad. Sin embargo, tras su cierre definitivo en 1979, la actividad económica se vio deprimida, el desempleo creció persistentemente y la ciudad fue foco de una fuerte emigración (Arocena et al, 1993).

El contexto económico internacional, regional y local ha cambiado notablemente desde entonces. Sin embargo, creemos que el reciente arribo de capitales europeos a la región, plantea nuevamente la oportunidad de promover un proceso de Desarrollo Económico Local (DEL) sustentable en el tiempo. En el pasado esta oportunidad no fue aprovechada y muestra de ello fue la fuerte dependencia que se creó entre la economía local y la otrora industria frigorífica, lo cual derivó en dolorosas consecuencias sobre el empleo y actividad económica.

Aquella experiencia ha marcado el Fray Bentos de hoy, y de muchas maneras, ha condicionado su capacidad de reacción y adaptación a la nueva realidad que hoy vive.

Por lo tanto, resulta imprescindible referirnos al estrecho vínculo entre la historia de la ciudad y la evolución de la industria frigorífica local, relación que duró más de un siglo. Desde sus comienzos en 1868, con la instalación de la industria saladeril a cargo de la compañía alemana Liebig's Extract of Meat Company, hasta el cierre definitivo del frigorífico Anglo en 1979, la ciudad ha sido testigo del nacimiento, auge y muerte de la industria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> G. Campodónico, "El frigorífico Anglo: memoria urbana y memoria social en Fray Bentos"

Pero no solo ha sido testigo, sino que ha sido marcada profundamente, en especial durante la larga vida del Anglo (1924 -1979). En su época de auge, que se extendió hasta el final de la segunda guerra mundial, se llegó a emplear hasta 3500 trabajadores en forma directa, alcanzando un ritmo máximo de matanza de hasta 8000 animales por jornada (entre vacunos y lanares). Esto significó una larga bonanza para los obreros y empleados, así como un fuerte empuje para el desarrollo de la ciudad.

Así, una clase trabajadora esencialmente obrera quedó instalada, y para varias generaciones, una de las principales aspiraciones fue la de trabajar en el frigorífico. Los que no estaban directamente vinculados a dicha industria se vieron beneficiados por la presencia de una población que gozaba de un empleo “seguro”. Incluso tras su cierre, el Anglo fue de algún modo la fuente de ingresos de muchas familias que quedaron amparadas por una ley que otorgaba jubilaciones anticipadamente.

Un indicador de lo que pasó después del cierre del Anglo es el comportamiento demográfico de la ciudad. Durante los años ochenta, la emigración ha sido la constante (Arocena et al, 1992), observándose una aceleración de este proceso entre el año 1996 y 2004. En efecto, entre el año 1985 y 1996 la población fraybentina creció a una tasa media anual del 0,92%, mientras que en el período 1996-2004 lo hizo al 0,58% anual<sup>2</sup>.

A casi treinta años de la desaparición de la industria frigorífica en Fray Bentos, *“el recuerdo de la prosperidad sigue vivo en la memoria colectiva de la comunidad. El bienestar económico asociado a la industria es un referente identitario de los fraybentinos...”*<sup>3</sup>. No es de sorprender, entonces, la gran expectativa generada en la población local tras el anuncio en 2003 de que una nueva industria, moderna, y de gran envergadura, se instalaría a las afueras de la ciudad. Una encuesta realizada a mediados de 2005 indicaba un 86%<sup>4</sup> de apoyo a la construcción de la planta por parte de los habitantes locales.

Además, existen otras regiones del país que podrían iniciar un camino similar al de Fray Bentos, caso del proyecto que tiene Stora Enso para la construcción de otra planta en el departamento de Tacuarembó. Sin dudas la experiencia de Fray Bentos podría ser capitalizada por estos territorios.

<sup>2</sup> Calculado en base a datos de los marcos censales 1985,1996 y 2004 del INE.

<sup>3</sup> R, Alvarado (2007), pág. 75.

<sup>4</sup> Encuesta realizada por Interconsult, extraído de R. Alvarado, op cit.

Fray Bentos es entonces, el típico caso de pequeña localidad que, tras ser elegida como receptora de un gran emprendimiento productivo, recibe un shock de actividad, de demandas de todo tipo, de oportunidades de negocio, de problemas y desafíos a los que no se había enfrentado nunca o casi nunca, pero también, de un potencial de desarrollo económico que se podría significar un punto de inflexión para la ciudad y región. Por lo que resulta interesante documentar la relevancia que ha tenido esta inversión sobre el estado actual del desarrollo económico local.

## TEMA Y PREGUNTA INICIAL

El título de la presente investigación es:

***“La relevancia de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el Desarrollo Económico Local (DEL): análisis y perspectivas para el caso de Fray Bentos”.***

En la fase exploratoria, las principales preguntas que nos motivaron a investigar el tema fueron: ¿la llegada de la industria celulósica a Fray Bentos generó desarrollo económico en ese territorio?, ¿puede hablarse de “un antes y un después”, desde el punto de vista del desarrollo económico de la localidad?, ¿de que depende que el impulso inicial se transforme en una economía de enclave o en un proceso de desarrollo sustentable?.

En una **primera etapa** realizaremos un **análisis exploratorio** con el que trataremos de dar una respuesta aproximada a la pregunta inicial. Luego, en función de lo que indique la evidencia disponible, intentaremos profundizar en las razones que expliquen nuestro hallazgo, proponiendo una hipótesis de investigación. Para lograr el primer objetivo observaremos un conjunto de variables que reflejen, en parte, los resultados de un proceso de DEL en este territorio, y además, tomaremos información obtenida en veinte entrevistas de campo realizadas en Fray Bentos. Si tenemos en cuenta que la fase operativa de la planta a diciembre de 2009 lleva poco más de dos años, entonces los métodos a utilizar para interpretar la información disponible deberían ser descriptivos más que inferenciales.

La selección de las variables depende de la disponibilidad de datos, la cual se reduce cuando el nivel de desagregación aumenta. Es así que hemos seleccionado las siguientes variables: *nivel de ingresos de la población loca (para Río Negro y Fray Bentos), cantidad de trabajo medido en horas (Fray Bentos), y el VAB del departamento*. La fuente de datos será la Encuesta Continua de Hogares que releva el INE para el período 1999-2008, e información brindada por OPP. También se observarán las series de PBI nacional, IED y desempleo para tener contra que comparar el comportamiento de las series a nivel local. Si bien las series a utilizar son agregadas y relativamente cortas, esperamos ser informativos sobre una realidad que va tomando forma paulatinamente.

En una **segunda etapa**, propondremos la hipótesis de investigación que buscara dar una explicación del fenómeno observado. Luego se verá el correlato de la hipótesis con la realidad a través de un modelo analítico de tipo Hipotético-Deductivo. Finalmente concluiremos.

## ANÁLISIS EXPLORATORIO

Como decíamos antes, un análisis exploratorio permitirá orientarnos hacia una posible respuesta de la pregunta inicial, a partir de la cual, se propondrán las hipótesis de trabajo.

## LA ORGANIZACIÓN DEL COMPLEJO INDUSTRIAL

En el Informe Anual 2007 disponible en su página web, Botnia hace la siguiente descripción del negocio y el complejo. “El negocio principal de Botnia y las funciones que el mismo comprende son: la producción, la comercialización, el desarrollo de productos y procesos y la dirección de los proyectos. La fábrica en Uruguay fue completada de acuerdo con su cronograma en el tercer trimestre de 2007, pero debido al conflicto surgido en torno a la misma entre los gobiernos de Argentina y Uruguay entró en servicio recién el 9 de noviembre de 2007. La planta se encuentra a orillas del río Uruguay cuatro kilómetros al este de la ciudad de Fray Bentos. Tiene una capacidad de producción anual de un millón de

toneladas de celulosa de fibra corta blanqueada elaborada con eucalipto. La celulosa se transporta en barcazas desde la fábrica hasta el puerto de aguas profundas de Nueva Palmira (Ontur, 40% propiedad de Botnia), donde se trasborda a buques transoceánicos para ser llevada a Europa y Asia. A plena capacidad la fábrica emplea 3,5 millones de metros cúbicos de madera. La madera de plantaciones es suministrada por la filial de Botnia, Forestal Oriental. Aproximadamente el 70% de la materia prima proviene de bosques propios. Forestal Oriental suministra plantines mejorados a silvicultores privados en régimen de contrato y se compromete a comprarles la producción a un precio garantizado”.

Por tanto, Botnia posee en Uruguay toda la cadena de fibra, desde el mejoramiento genético de las plantas hasta la fábrica de celulosa. Es dueña total o parcialmente de la producción de materia prima, producción de pulpa de celulosa, y almacenamiento y embarco de su producción. El transporte por tierra y mar son dos de los rubros que más impactan en sus costes pero que no reportan ser propiedad de la finlandesa.

#### ANÁLISIS DE DATOS AGREGADOS

Primero miremos la situación de empleo e ingresos de Río Negro desde 2006 a la fecha en relación al resto del país.

La construcción de la planta comenzó en el segundo trimestre de 2005, previéndose el pico más alto de personal activo en el proyecto para el primer semestre de 2007 (aproximadamente 5.000 personas según Botnia). Luego de finalizada la construcción e iniciada la puesta en marcha de la planta en noviembre de 2007, quedaron aproximadamente un total de 300 trabajadores efectivos. Si miramos la evolución de la tasa de desempleo del departamento y la comparamos con el resto del país podemos ver que ha habido un comportamiento diferenciado durante los últimos años. En efecto, en el primer cuatrimestre de 2006 a nivel nacional se registraba una tasa de 12,2% mientras que para el departamento era de 14,1%. Tres años más tarde (ene-abril de 2009), las tasas eran de 7,8% y 10,1% respectivamente. Si bien se observa un desempleo decreciente en ambos casos, Río Negro se “despega” de la tendencia que muestra el resto del país justo a cuando termina la

fase de construcción de la planta, esto es, durante el último cuatrimestre de 2007. A partir de ese momento, queda situado durante 16 meses como el departamento de mayor desempleo del país. Esto ocurre durante todo el 2008, año en que el país creció a la tasa récord de 8,9% (el segundo registro más alto de los últimos 20 años). Para finales de 2009 vuelve a ser el departamento con mayor desempleo, manteniendo abierta la brecha con el resto del país. Veamos lo anterior en los siguientes gráficos:

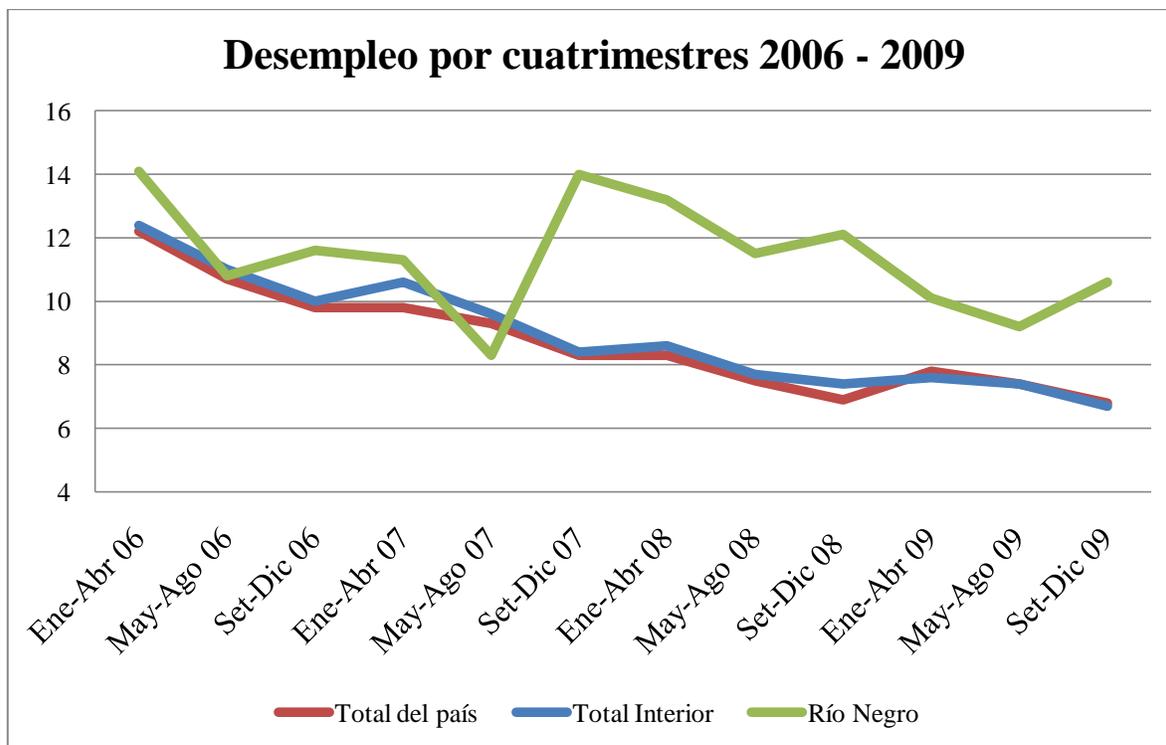
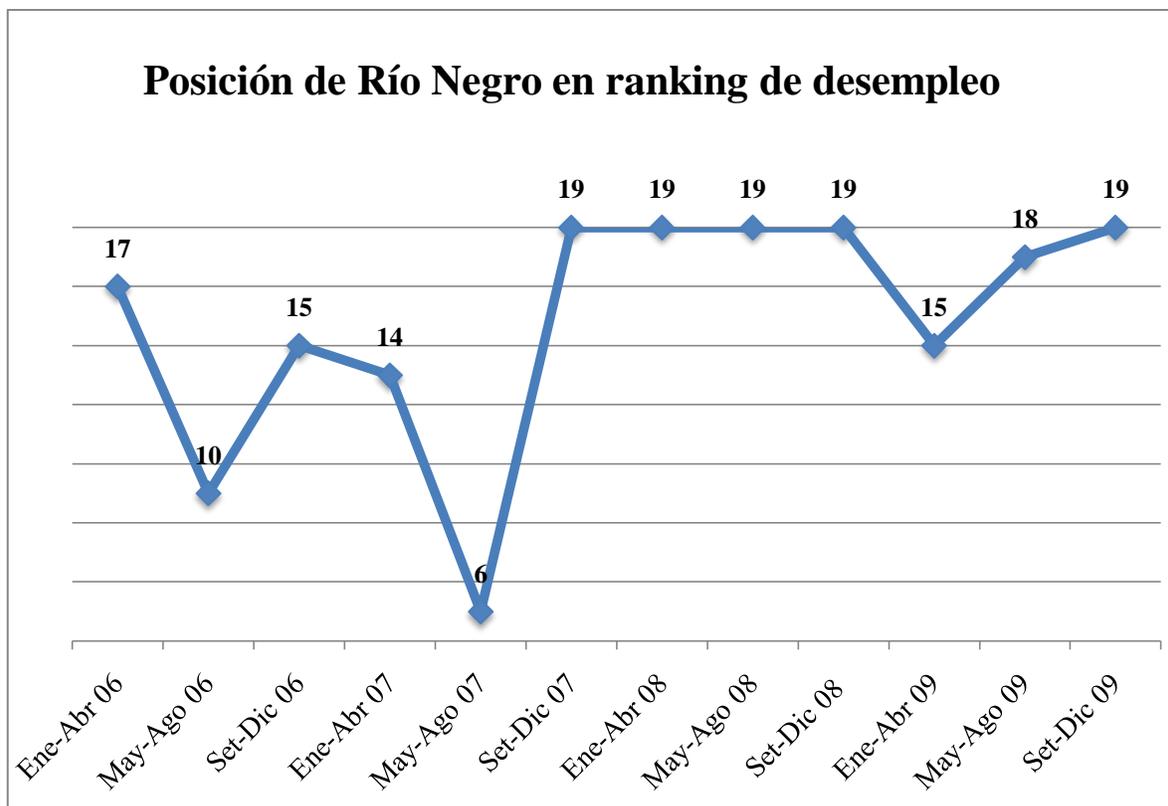


GRÁFICO 1: ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE



**GRÁFICO 2: ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE**

Esto sugiere que sería razonable distinguir entre dos momentos bien diferenciados respecto a la situación de empleo del territorio. Uno hasta la finalización de la etapa de construcción del complejo industrial y otra a partir de ese momento. Levemente desfasado respecto del pico de personal activo en el proyecto de la finlandesa, se registra a nivel país un máximo en cuanto a IED arribada, lo cual pone en evidencia el importantísimo peso que tuvo este proyecto privado en el total de IED entrante. Se estima que 1.200 millones de dólares es el monto total internado, cifra equivalente a la tercera parte de toda la IED que ingreso al país en el trienio 2005-2007.

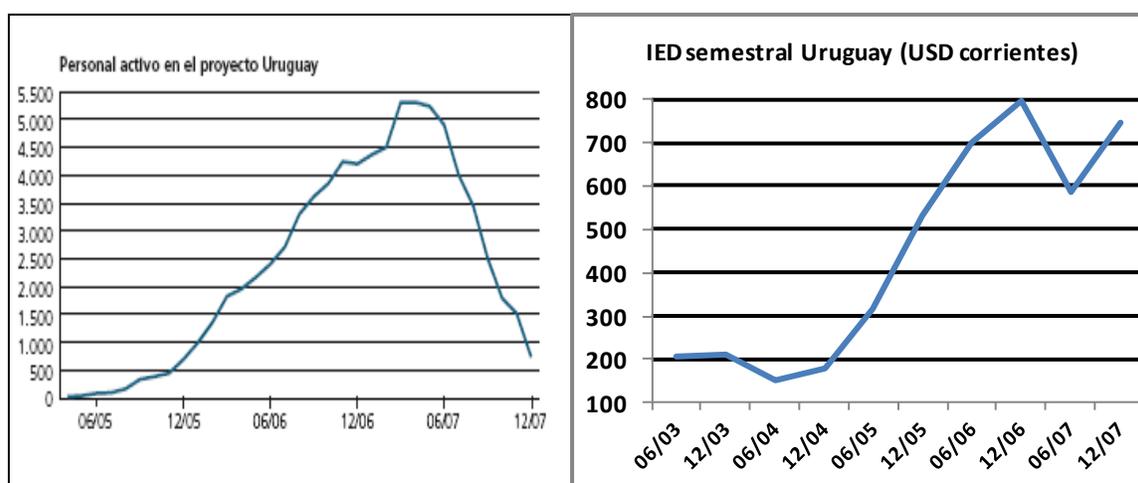


GRÁFICO 4: ELABORADO EN BASE A DATOS DEL BCU Y BOTNIA

Por otro lado, si miramos la situación de ingresos para el año 2008, vemos que Río Negro no tiene un desempeño pobre, por el contrario, ocupa las primeras posiciones en el ranking. Esto indicaría un nivel de ingresos altos en términos relativos, pero presumiblemente no derivado del empleo sino de otras fuentes de ingreso con menos inercia sobre el comportamiento de la serie, ya que como se vio la situación de desocupación fue la peor del país en ese año. Lo anterior sugeriría que este es un efecto de corto plazo, hecho que recién podrá contrastarse con el correr de los años según la evolución que muestre la serie. Veamos lo anterior en la siguiente tabla, la cual excluye a Montevideo por ser este un departamento atípico en cuanto a la situación de ingresos:

**POSICIÓN EN EL RANKING PARA EL AÑO 2008**

Ingreso medio por perceptor			Ingreso medio por persona			Ingreso medio por hogar		
MALDONADO	\$7.387	1	MALDONADO	\$11.580	1	<b>RIO NEGRO</b>	<b>\$21.512</b>	<b>1</b>
CANELONES	\$7.171	2	CANELONES	\$10.912	2	CANELONES	\$20.783	2
SORIANO	\$7.029	3	<b>RIO NEGRO</b>	<b>\$10.743</b>	<b>3</b>	MALDONADO	\$20.639	3
FLORES	\$6.909	4	SORIANO	\$10.699	4	SORIANO	\$20.557	4
COLONIA	\$6.875	5	COLONIA	\$10.396	5	FLORES	\$20.100	5
LAVALLEJA	\$6.695	6	FLORES	\$10.317	6	COLONIA	\$19.114	6
<b>RIO NEGRO</b>	<b>\$6.683</b>	<b>7</b>	PAYSANDU	\$10.272	7	SALTO	\$18.802	7
ROCHA	\$6.640	8	LAVALLEJA	\$9.941	8	SAN JOSE	\$18.756	8
SAN JOSE	\$6.616	9	SAN JOSE	\$9.904	9	PAYSANDU	\$18.603	9
FLORIDA	\$6.441	10	SALTO	\$9.718	10	LAVALLEJA	\$18.224	10
PAYSANDU	\$6.127	11	FLORIDA	\$9.657	11	TACUAREMBO	\$17.508	11
SALTO	\$5.841	12	ROCHA	\$9.542	12	FLORIDA	\$17.157	12
TACUAREMBO	\$5.800	13	TACUAREMBO	\$9.432	13	ROCHA	\$17.092	13
CERRO LARGO	\$5.743	14	CERRO LARGO	\$9.121	14	CERRO LARGO	\$16.854	14
TREINTA Y TRES	\$5.596	15	TREINTA Y TRES	\$8.841	15	DURAZNO	\$16.417	15
DURAZNO	\$5.548	16	DURAZNO	\$8.504	16	ARTIGAS	\$15.710	16
RIVERA	\$4.740	17	ARTIGAS	\$7.893	17	TREINTA Y TRES	\$15.638	17
ARTIGAS	\$4.732	18	RIVERA	\$7.576	18	RIVERA	\$14.333	18

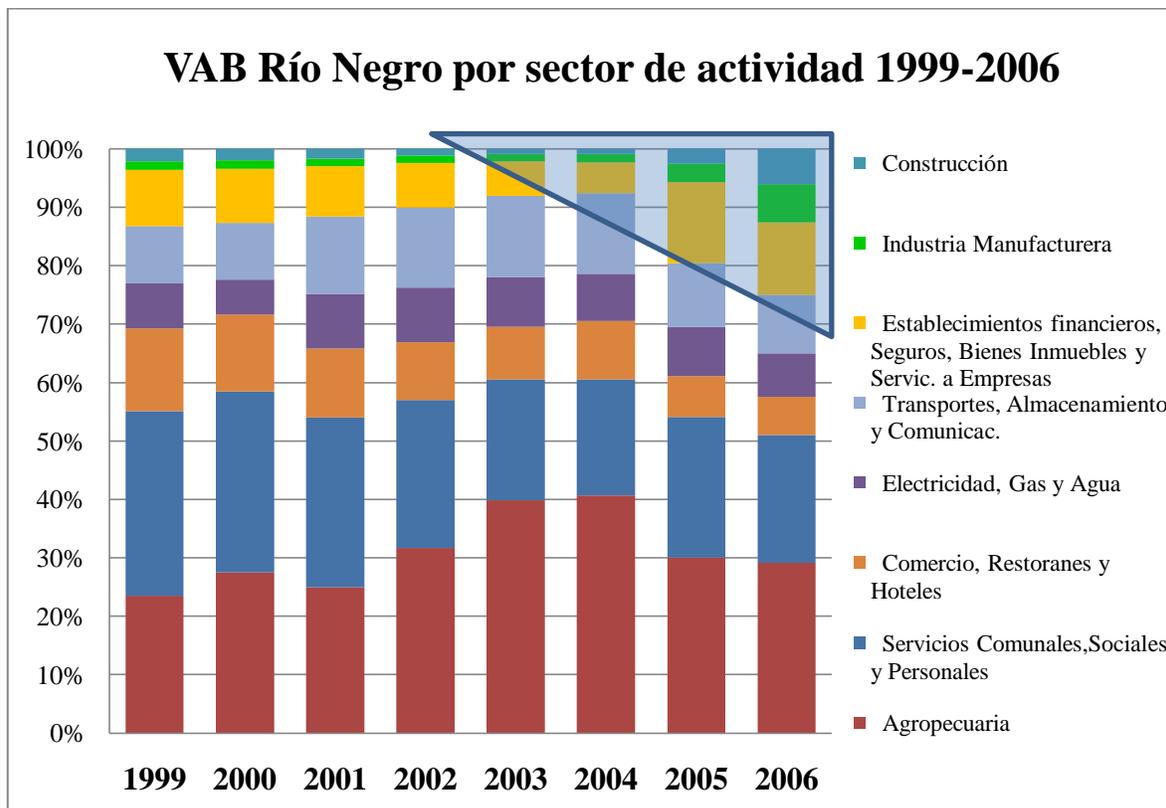
TABLA 1: ELABORADA EN BASE A DATOS DEL INE

Según datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), de 2000 a 2006, la situación en cuanto al nivel de actividad del departamento no parece haber cambiado sustancialmente. En ese lapso, Río Negro alterna entre los puestos 14 a 17 si ordenamos de mayor a menor los 19 departamentos del país según su VAB.

Respecto a la composición del VAB, para igual período, se destaca la participación del sector agropecuario que explica en promedio casi la tercera parte (31%) del mismo, seguido del los Servicios comunales, sociales y personales, que representaron en promedio la cuarta parte del VAB departamental. Estos dos sectores caracterizan el perfil productivo del departamento.

Para los últimos años de la serie se destacan fuertes incrementos en la participación de los rubros: Construcción; Manufacturero; y Servicios financieros, seguros, inmobiliarias y servicios a las empresas, los que en conjunto pasaron a representar el 25% del VAB en 2006. Solo dos años antes estos tres rubros sumaban menos del 8%. Esto podría entenderse como el resultado de un “efecto construcción”. Sería interesante ver si en un futuro, a la luz de nueva evidencia, la estructura del sistema productivo muestra cambios significativos o se vuelve a lo de antes.

Lo anterior puede verse en el siguiente cuadro donde se ha resaltado la participación de los tres rubros mencionados para los tres últimos años de la serie:



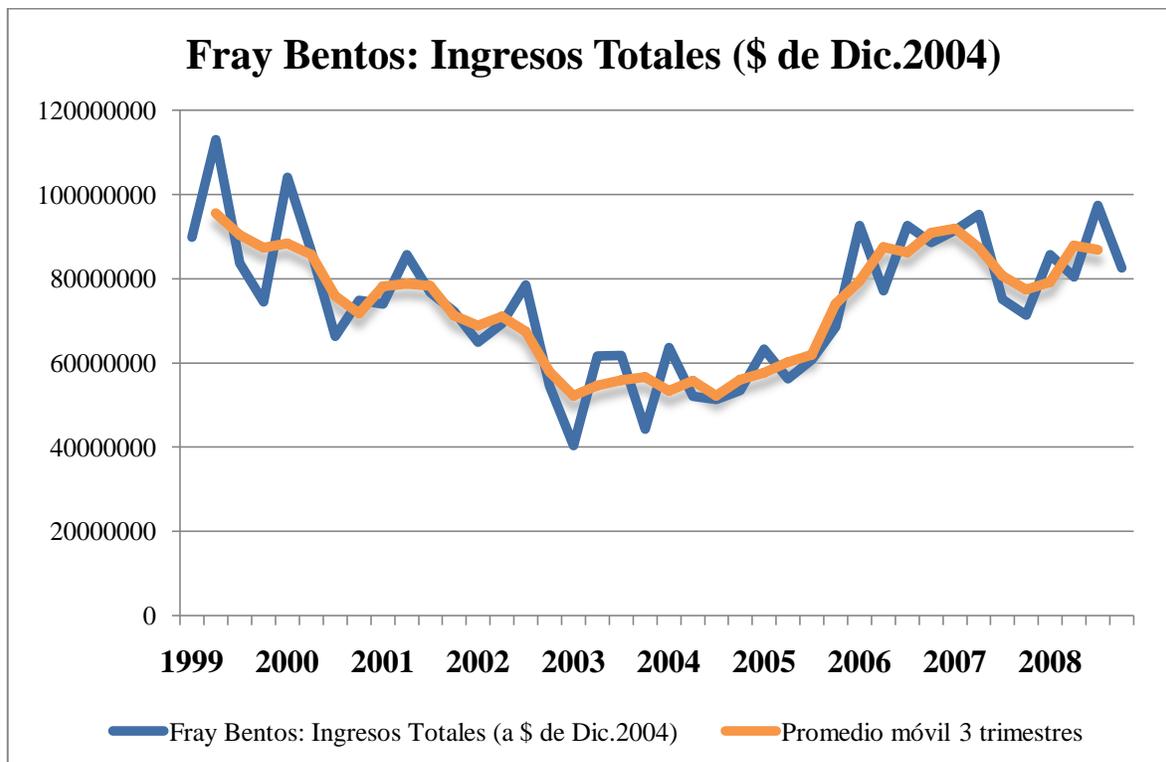
**GRÁFICO 5: ELABORADO EN BASE A DATOS DEL OPP**

Veamos que muestra la evidencia aumentamos el nivel de desagregación y miramos datos para **Fray Bentos**. Según el censo 2004 realizado por el INE, la ciudad cuenta con una población de 24.241 habitantes, lo que representa poco menos de la mitad (45%) de la población total del departamento.

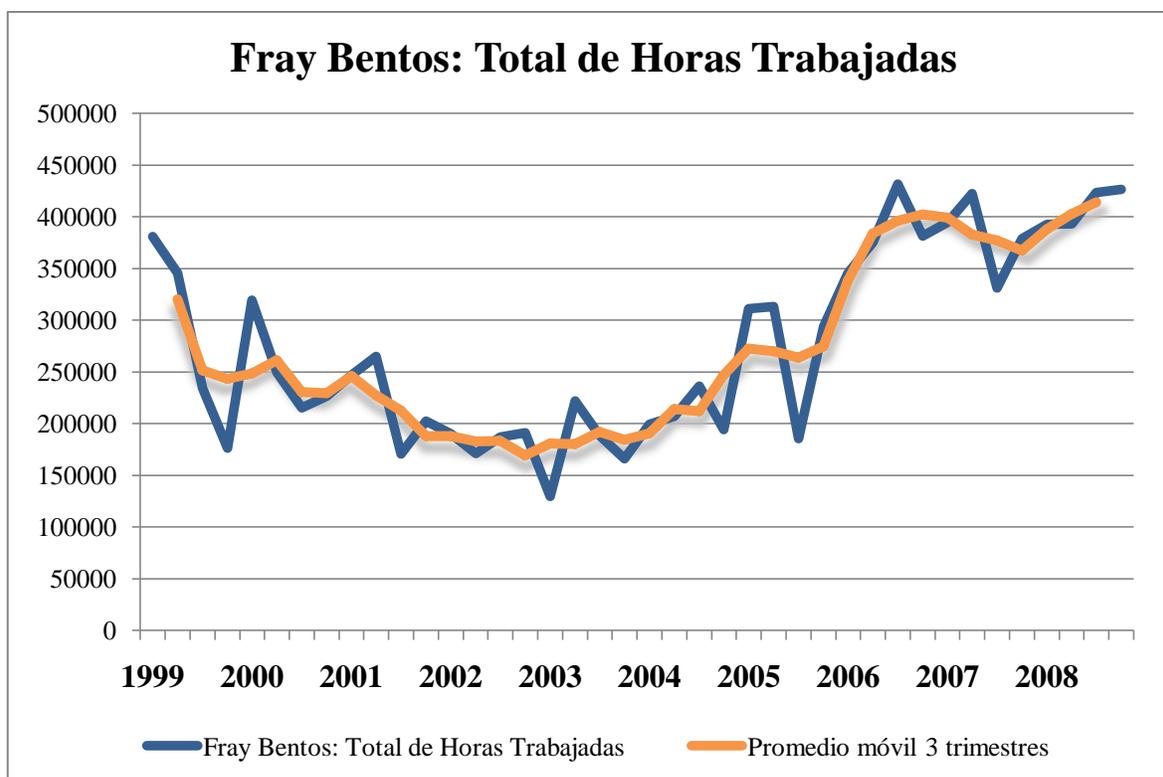
Si vemos el comportamiento de las series construidas para la capital departamental (*ingresos personales y horas trabajadas*), observamos la presencia de un marcado boom de actividad durante 2006 y 2007. El arribo de un extraordinario contingente de trabajadores foráneos a la ciudad que se estima en al menos 5000 personas explicaría fácilmente este fenómeno. Este contingente necesitó atender sus necesidades de consumo de bienes y

servicios, vivienda y esparcimiento durante varios meses, lo que junto a los mayores ingresos de la población local explican ese shock de demanda.

Veamos algunos gráficos que reflejan lo anterior:



**GRÁFICO 6: ELABORADO EN BASE A DATOS DE LA ECH DEL INE**



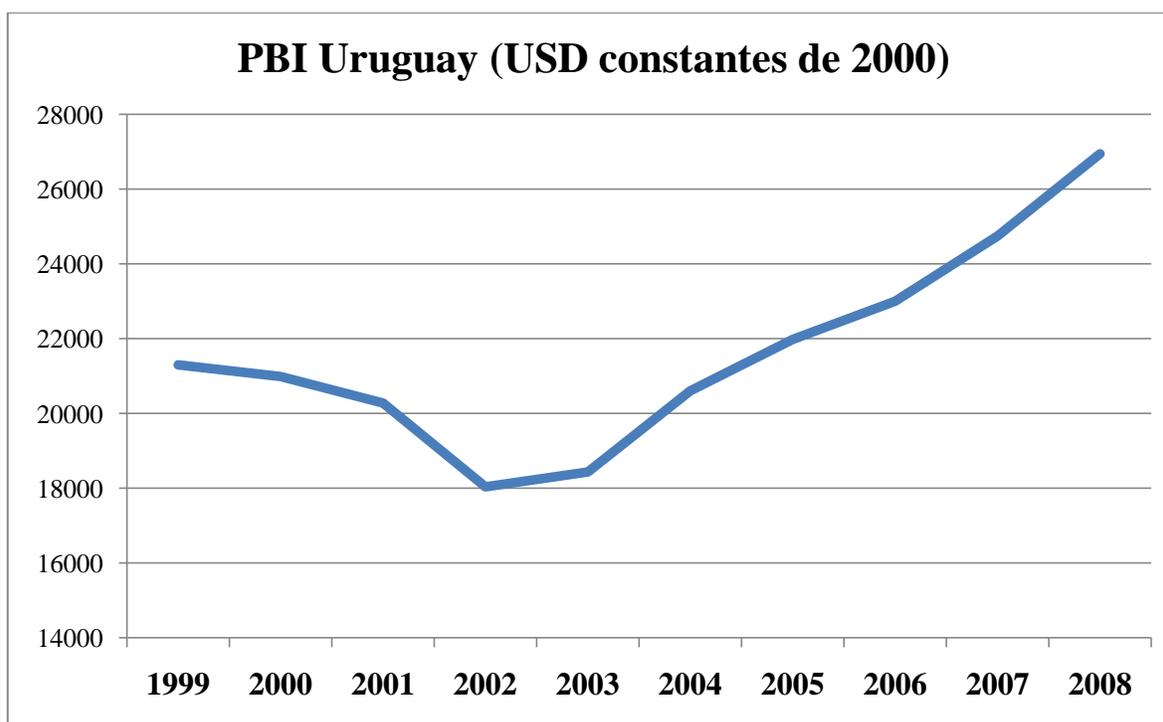
**GRÁFICO 7: ELABORADO EN BASE A DATOS DE LAS ECH DEL INE**

Detengámonos aquí para destacar algunas observaciones que pueden realizarse mirando las series de ingresos personales y horas trabajadas:

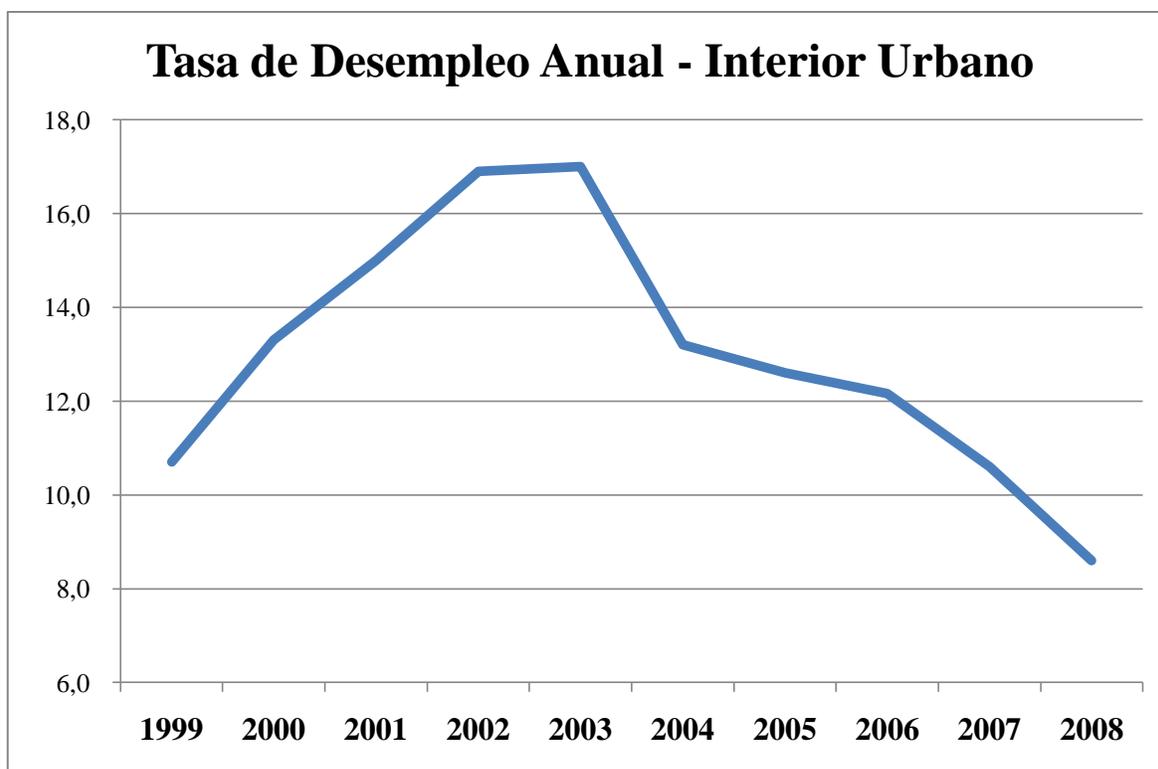
Primero, como dijimos, en 2006 y 2007 se ve un claro “salto” en ambas series los cuales pueden ser explicados (sin mayor riesgo de equivocarse) por el efecto que tuvo la construcción del complejo industrial. Pero cabe destacar que una vez finalizada la etapa de construcción a finales de 2007, tanto los ingresos personales como las horas trabajadas parecerían retomar su tendencia de corto plazo. Esto es, desde la parte más baja de la serie (2003) en adelante se ve una pendiente que crece pero que no cambiaría antes y después del boom. Esto sería coherente con el pobre desempeño de empleo a nivel del departamento, que ya fue comentado anteriormente, aunque claro está que estas observaciones son de cortísimo plazo y no se puede ser concluyente de ningún modo.

Segundo, debemos preguntarnos porque la forma de v corta en ambas series para ver si tiene sentido adjudicar ese comportamiento a la llegada de la IED o a otro factor contextual, o ambos. En efecto, tanto los ingresos como las horas trabajadas parecen

revertir su comportamiento de corto plazo justo cuando arriba la IED al territorio (2003 en adelante). Sin embargo, existen varios elementos a tener en cuenta que explicarían tal comportamiento y que serían exógenos al territorio: a) la crisis financiera que golpeó al país en 2002 y que tuvo su repercusión más fuerte en ese mismo año y siguiente, marcando el punto más bajo en desempeño productivo y de empleo en todo el país; b) el Plan de Emergencia Social que implementó el gobierno a partir de 2002, el cual podría explicar en parte el comportamiento creciente de los ingresos personales a partir de ese momento; y c) la sostenida recuperación general del país en términos de PBI y reducción de Desempleo durante toda la fase posterior a la crisis, expansión que se extendió hasta 2009. Las series del PBI para todo el país y Desempleo en el Interior Urbano son ilustrativas de lo antes dicho.



**GRÁFICO 8: ELABORADO EN BASE A DATOS DE CEPAL**



**GRÁFICO 9: ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE**

A modo de síntesis podemos resaltar que:

- I. La evidencia sugiere que la IED habría impactado positivamente sobre algunas variables económicas en el corto plazo para el territorio de Fray Bentos y Río Negro.
- II. Pero los movimientos relacionados con la IED parecerían darse solo en el muy corto plazo (uno o dos años), especialmente durante 2006 y 2007, fase culmine en la construcción de la planta. Podríamos identificar este momento con el de un “boom” de actividad, relacionado fundamentalmente con la construcción de la planta.
- III. Si bien no se desconoce el efecto que pudo tener al IED sobre el territorio, la favorable y sostenida coyuntura macro económica del país registrada a partir de 2003, junto con una medida específica para mejorar los ingresos de la población, han creado un contexto que podría explicar

en gran medida la recuperación de los ingresos y horas trabajadas para la localidad fraybentina si miramos el sexenio 2003-2008.

#### LAS ENTREVISTAS: ¿QUE DICEN LOS ACTORES LOCALES?

A través de ellas se buscó un doble propósito: primero, captar las percepciones de diversos actores locales respecto de los temas abordados en este trabajo para luego contrastarlas con la escasa evidencia empírica. La idea es ver si hay convergencia entre lo que se percibe desde el propio territorio y lo que dicen los datos agregados recién observados. Segundo, obtener información cualitativa que sirva para identificar cuáles serían los factores críticos de un proceso de crecimiento y desarrollo sustentable para la región.

En total se realizaron 20 entrevistas semi estructuradas a diversos actores locales, los cuales en su mayoría están radicados en la capital de Río Negro (75%). La selección de los entrevistados no fue aleatoria. Se priorizó la “calidad” del entrevistado sobre la cantidad, es decir, se buscó seleccionar personas que estuvieran desarrollándose en una actividad relevante para la economía local, o, que por su conocimiento de lo que ocurre a ese nivel pudieran arrojar una visión amplia e integrada del tema. El objetivo fue recoger las percepciones del empresariado local (Pymes, grandes empresas locales, industria de celulosa); instituciones públicas nacionales y departamentales; y de la sociedad civil, respecto de la pregunta inicial planteada en esta investigación.

En la siguiente tabla se puede resumir la composición de los entrevistados:

Empresas del sector privado: dueños, gerentes, empleados.	40%
Sector público-institucional: jerarcas, directores, gerentes.	35%
Otros trabajadores en relación de dependencia: adm., docentes, municipales.	25%

Cabe desatacar que no pretendemos ser representativos de la opinión de la sociedad en su conjunto. El propósito de las entrevistas es exploratorio, y su información la usaremos para respaldar de algún modo las observaciones realizadas en el análisis de datos agregados.

En esta sección incluiremos la “voz viva” de los entrevistados, la cual será transcrita textualmente a partir de algunos fragmentos seleccionados. Además, cuando sea pertinente, haremos referencia a algunas medidas de resumen que permitan describir globalmente las respuestas obtenidas en algunos ítems del cuestionario. Este se encuentra disponible en el anexo.

En primer lugar, los entrevistados valoran como altamente positivo el impacto de la IED sobre un conjunto de variables que reflejarían un proceso de DEL (*ingresos personales, nivel de vida, ocupación y empleo, equidad en la riqueza, ambiente de negocios, y emprendedurismo*). Pero es de destacar que en este punto de las entrevistas, la aplastante mayoría destacó la presencia de dos momentos bien distintos. Uno de auge o expansión hasta la finalización de la etapa de construcción y puesta en marcha de la planta en noviembre de 2007, y otro donde se contrae la actividad al punto donde los actores locales se preguntan si se está igual o peor que antes del boom. Para explicar los impactos en el corto plazo, el tamaño de la obra civil es el principal factor que identificaron los entrevistados, otorgándole una importancia promedio de 8,55 en una escala del uno al diez. *“Se cree que el movimiento fue el reflejo de la magnitud de la obra civil, ya que si bien la inversión fue muy importante, gran porcentaje fue realizada en equipamiento adquirido en el exterior”*. En este ítem las respuestas fueron relativamente homogéneas (Coeficiente de Variación = 0,20).

En segundo lugar, los entrevistados destacan que las capacidades endógenas de la localidad para conducir un proceso de desarrollo económico estuvieron en duda desde un principio: *“Fray Bentos no estaba preparado para capitalizar los beneficios de tener una empresa como Botnia, pero está lentamente tratando de aprovechar las oportunidades...”*. Y advierten que: *“hay que cuidar que no se formen solo economías de enclave con poco relacionamiento con los territorios...”*. *“Espero que (Fray Bentos) se desarrolle, diversificando actividades, no dependiendo de una sola empresa...”*.

A lo anterior se suma un componente cultural muy importante que tiene que ver con la ya comentada historia del Anglo y la fuerte dependencia que se creó con la vida económica y social de la ciudad. *“Fray Bentos no han tenido oportunidad de desarrollarse en ese sentido, la historia no los ha ayudado para que sean emprendedores”*. *“Esa poca cultura emprendedora ha hecho que muchas veces se vean oportunidades y no se*

*aprovecharan...Fray Bentos es una ciudad de trabajadores, hay una cabeza formada en recibir ordenes y no en tomar la iniciativa, no tenemos un sector empresarial pujante". "El fraybentino es hijo de obrero, ciudadano de clase media, que siempre dependió de otro y no desarrollo un emprendimiento propio".*

Tercero, los actores locales también alertan sobre la necesidad de darle racionalidad a las expectativas de la sociedad civil en cuanto a las verdaderas posibilidades que se generaron, para no caer en un espiral de expectativas desmedidas seguidas de resultados insuficientes: *"En general se crearon más expectativas de las que se cristalizaron con la construcción de la planta...La IED no ha tenido el impacto que se esperaba en el DEL de Fray Bentos...Esperábamos más crecimiento de la economía alrededor de Botnia... El ambiente de negocios ha mejorado, pero debería haber sido mucho más....Young y Mercedes, le han captado cosas que podrían haber sido aprovechadas por Fray Bentos por un tema de localización...".* La ventaja que da la localización es destacada como un factor que apoyaría el cambio del sistema productivo local en un futuro: *"Hay cosas que van a ir decantando por un tema geográfico...Los servicios van a tener que desarrollarse acá, hay que diversificar la producción...El cambio va a venir con o sin nosotros...y será mayor cuando se abra el puente ya que Bs As está más cerca que Montevideo...esto es una tierra de oportunidades brutal...".*

Por último, se visualizan dos temas que podrían contribuir al mejor aprovechamiento de las oportunidades: *"Es muy necesario desarrollar las capacidades locales que todavía no se lograron...Con mayores capacidades locales, RRHH capacitados en áreas estratégicas que están siendo identificadas, veo el futuro de Fray Bentos. Por ejemplo, logrando un centro de excelencia en el tema medioambiental, con buena infraestructura para el turismo, utilizando el valor del Anglo, y las bellezas naturales del lugar...".* Además, crear un vínculo de comunicación entre instituciones, empresa y sistema productivo local, es planteado como un tema pendiente. *"Fray Bentos y Botnia no han encontrado un ámbito de diálogo...Fray Bentos no sabe lo que Botnia necesita, y Botnia no comunica sus demandas a la comunidad....Hubo un problema de comunicación desde la empresa en cuanto a sus demandas de proveedores, y no pudimos ser atractivos para ellos... Se licitaban un montón de cosas pero no se sabía que cantidad ni calidad, y se*

*pedía para ya. Los empresarios locales no tuvieron la velocidad y capacidad para responder...Ahora muchos proveedores son de Colonia, Paysandú, Montevideo...”*

## LA LÓGICA LOCAL

En la parte final del trabajo exploratorio realizado en Fray Bentos se llevó a cabo una encuesta para identificar factores críticos que podrían contribuir a que el territorio tome el buen camino en cuanto a desarrollo y crecimiento económico sustentable.

Presentaremos brevemente los resultados obtenidos tras aplicar una técnica factorial llamada Análisis de Componentes Principales. Pero caben destacar dos limitaciones: el pequeño tamaño de la muestra en relación a la cantidad de variables consideradas; y la falta de representación del universo considerado. La encuesta solo se realizó a 20 individuos, debido a su carácter exploratorio. Además se han propuesto 15 factores críticos en total, los cuales han sido evaluados según su importancia en una escala del uno al diez.

El ACP (ver anexo) nos permitió reducir a cuatro la cantidad de variables o factores críticos, los cuales se han formado a partir de combinaciones de los originales. La matriz formada por estas nuevas variables podría ser considerada como una interpretación de la lógica o visión de los actores locales del problema del crecimiento y desarrollo sustentable de la localidad. Esta matriz se compone de: un primer eje que recogería la relación sistémica que hay entre los factores críticos propuestos; el segundo que opone la dimensión endógena a la exógena del desarrollo; el tercero que enfatiza la poca importancia dada a la resolución del conflicto en comparación con la iniciativa del empresariado local; y el cuarto que representaría la postura respecto al modelo de desarrollo que se desea para el territorio (agropecuario o industrial).

En resumen, los entrevistados expresan sus preferencias respecto a las pautas necesarias para ingresar en un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo. Se podría decir entonces que: tienen una **visión sistémica** del problema, por lo que reconocen la importancia de accionar a diversos niveles (micro, macro, meso y meta económico); que reconocen la importancia de quebrar con la arraigada tradición de esperar a que la solución venga de afuera al **preferir lo endógeno a lo exógeno**; y que ven el futuro de la capital departamental asociado al **desempeño del sector agropecuario más que al industrial**.

## HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Recordemos que nuestra pregunta inicial se cuestionaba sobre el vínculo entre la IED arribada al territorio y el DEL de la capital departamental. La evidencia recogida en el análisis exploratorio parece indicar que sí hubo efectos positivos, pero que estos se limitaron fundamentalmente al corto plazo, es decir, a la fase de la construcción o del “boom”. Cabe preguntarse, por lo tanto, por qué ha sido este el resultado observado hasta este momento?, cuáles serán las razones que explican este fenómeno?. Si bien, no podemos dar respuesta definitiva a esta nueva pregunta, sí podemos proponer una hipótesis de investigación que explique en parte este fenómeno y que marcará de ahora en más la línea de investigación de este trabajo.

Por lo tanto, nuestra hipótesis es que:

***La IED no es condición suficiente para generar un proceso de DEL. El impacto de la IED sobre el DEL depende del vínculo entre la empresa (inversión) y el territorio.***

La hipótesis es doble y se desarrolla a dos niveles de abstracción. La idea subyacente es que la IED no genera DEL por sí misma. Esto dependería del tipo de vínculo que se establece entre esta y el territorio.

Antes de ver el correlato de esta hipótesis con nuestro caso de estudio, daremos diversos argumentos teóricos que justifican por que ponemos a prueba la relación entre IED y DEL. Esto dará forma a nuestro marco teórico, en el que además desarrollaremos otras categorías importantes para la investigación.

## CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

### EL DEBATE SOBRE EL TEMA

Respecto a la relación entre IED y, crecimiento y desarrollo económico, existe un amplio debate. En un extremo se afirma que la IED es necesaria para el desenvolvimiento económico; mientras que sus detractores argumentan que dichos capitales solo aprovechan los recursos locales y no dejan derrames significativos y positivos para las economías huéspedes.

En efecto, la posición crítica sugiere que la IED es un débil portador de tecnología y capital, y que no representa una ganancia relevante para las economías locales y regionales que la reciben (Dunning, 1997)<sup>5</sup>. Además, existe una creencia bastante difundida de que estos capitales lejos de generar polos de desarrollo o clusters, crean economías de enclave (Kindleberger, 1969)<sup>6</sup>. A estas visiones se suma un buen número de experiencias fallidas para crear polos de desarrollo alrededor de la IED en América Latina.

Según Phelps (2008), trabajos más contemporáneos indican que si bien la crítica antes señalada no ha desaparecido por completo, actualmente existe una presunción de que la IED derivará casi inevitablemente en beneficios en materia de desarrollo económico. De hecho, dice el autor, existe poquísimo respaldo académico que apoye la idea de que la IED “es mala” para las economías receptoras.

En un estudio realizado para los países del MERCOSUR sobre el impacto de la IED (G. Bittencourt et al, 2006) indica que el efecto sobre el PBI no ha sido significativo durante los años 90 ni positiva ni negativamente. En cuanto a los efectos microeconómicos, estos parecen haber sido más fuertes aunque heterogéneos. Respecto de los posibles derrames de productividad y de actividad sobre las empresas locales, tampoco se encontró evidencia contundente en ese sentido. Las recomendaciones de política que se realizan están orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales, especialmente Pymes; al

---

<sup>5</sup> Tomado de Phelps (2008)

<sup>6</sup> Op. cit.

incentivo de políticas que promuevan actividades de I&D; y a la integración de las firmas locales en las cadenas de valor lideradas por las ETNs.

A su vez, la experiencia sugiere que entran en juego múltiples factores que explican el resultado final cuando se permite la entrada de capitales extranjeros. Por ejemplo, en los 90s, América Latina recibió una oleada de IED, pero en algunos casos (por ej.: en Argentina) se trató principalmente de fusiones y adquisiciones (privatizaciones) de empresas que servían al mercado interno. El objetivo de esto parece haber sido captar divisas para sostener la famosa paridad cambiaria “uno a uno” de los noventa. Las necesarias inversiones en mejoras nunca llegaron (es claro el caso del sector energético y de transporte), y finalmente quedó la sensación de que aquello solo fue un mal negocio para muchos, o un buen negocio para unos pocos. Por otro lado, el caso de Chile es antagónico. Siendo esta una de las economías latinoamericanas más abiertas al mundo, ha recibido un importante flujo de inversión *greenfield* con enfoque exportador. Caso como el que nos ocupa en este trabajo, donde el proyecto productivo implicó la construcción de una planta nueva con el objetivo de abastecer mercados externos.

En medio del antagonismo respecto de la relación entre IED y crecimiento y desarrollo económico, existen visiones que se enfocan en el potencial de desarrollo económico, pero no desconocen los riesgos, ni las dificultades del caso. Dependiendo del cumplimiento de diversos factores, proponen que los procesos de desarrollo económico local pueden ser exitosos. Por ejemplo: cuando las estrategias de las grandes empresas y del territorio son convergentes existe un gran potencial de desarrollo (Vazquez-Barquero, 1997); o cuando las intervenciones de los gobiernos locales y nacionales logran quebrar con la asimetría entre la sofisticada estrategia de las ETNs y la propia, entonces aflora nuevamente un potencial que podría promover clusters de actividad económica (Phelps, 2008). Este tipo de argumentos rescatan la importancia de lo endógeno por sobre lo exógeno, ya que al señalar posibles claves para el éxito del proceso, indican que quienes deberían conducirlo son los actores locales junto con los capitales privados. Aquí el determinismo económico no es un factor explicativo; acciones colectivas deberían ser tomadas deliberadamente con el propósito de salvar las fallas de mercado que dificultan el desarrollo económico local.

En relación al tema de la cooperación, desde el punto de vista de las ETNs, que son generalmente las que traen consigo las inversiones directas, existen algunas restricciones que dificultan la acción conjunta. En este sentido, Meyer-Stamer (2003)<sup>7</sup> indica varios elementos importantes al reflexionar sobre la conexión entre la empresa y la ubicación. Dice:

*“Las compañías están ubicadas en determinado lugar por cuatro posibles razones:*

- a) accidente histórico (es decir, porque ahí se fundaron o adquirieron la empresa que se localiza en ese lugar)*
- b) buscan la proximidad de otras compañías; un ejemplo típico sería una empresa de tecnología de la información que se establezca en Silicon Valley*
- c) intentan desarrollar presencia en las proximidades de mercados dinámicos*
- d) procuran otros factores de ubicación, como recursos naturales o mano de obra barata...”*  
*(razones que explican en gran parte la localización de Botnia en Fray Bentos).*

*“Estos motivos no necesariamente significan que una empresa contribuya de manera deliberada al mejoramiento de la calidad de la ubicación...Uno de los principales obstáculos para lograr que las empresas participen en una estrategia de ubicación es...el supuesto de las empresas de que la acción colectiva rinde muy pocos frutos de los cuales se puedan apropiar y demasiadas externalidades que benefician a los competidores locales.”*

Pero señala que, *“esto no significa que las compañías no hagan algo en beneficio de sus ubicaciones. Por lo general optan por el patrocinio:*

---

<sup>7</sup> Págs. 28 y 29

*museos, teatros, otras actividades culturales, deportes, etcétera. Para una gran corporación el patrocinio tiene una relación costo-beneficio inmejorable, es decir, el costo suele ser relativamente bajo, mientras que la notoriedad es alta y, aún más, la compañía puede decidirse por patrocinar actividades siempre que alguien critique su falta de participación local”.*

Y agrega: *“La comprensión de la estructura de las redes de la política local y la participación en ellas implicará aportaciones considerables en términos de tiempo (es decir, altos costos de transacción y oportunidad), mientras que los resultados en notoriedad son impredecibles”.*

A lo anterior se agregan otros costos, pero ahora a nivel de los individuos, los cuales también entorpecen la acción colectiva. Las personas que deberían conducir un proceso de DEL, ya sea, técnicos o expertos, representantes de la IED, trabajadores de la ETNs (nacionales o extranjeros), empresarios y trabajadores locales, gobernantes, y sociedad civil en general, deben pagar altos costos de transacción. En este sentido es interesante lo aportado por el Ec. Marco Dini (experto en DEL) en conferencia en Uruguay<sup>8</sup>, de la cual se extrajeron algunos párrafos:

*“...a través de esfuerzo asociativo se pueden alcanzar ventajas competitivas, crear capacidades competitivas, que de forma aislada no se pueden crear...(pero) si es tan importante el esfuerzo colectivo y tan clara la trascendencia que tiene para el desarrollo local y nacional de un país, por que los esfuerzos colectivos no se generan espontáneamente?. El aprendizaje como ser humano dice que en las relaciones con los otros topamos con la desconfianza....que los economistas lo definen como un costo de transacción, un costo de establecer el contacto con el otro, y establecer un acuerdo de colaboración y coordinación con el otro; y además, hay un costo de aprendizaje, es decir, trabajar con otra persona implica cambiar la forma de trabajo que yo estoy acostumbrado a tener...”*

---

<sup>8</sup> <http://www.pacpymes.gub.uy/web/guest/audios>

Estas reflexiones nos sugieren que, si bien es posible un círculo virtuoso entre IED y DEL, probablemente nos topemos con trabas, costos, e irracionalidades, pero que podrían ser salvadas, en teoría, sobre la base de la acción colectiva, de la convergencia de estrategias y persecución de objetivos comunes, entre otros factores.

## EL DESARROLLO LOCAL

El *desarrollo local* incluye lo económico pero también implica otras dimensiones. En efecto, pueden mencionarse básicamente cuatro: la socio-cultural; ambiental; política; y económica, las cuales son parte integral de un todo. Entonces, dirigir todos los recursos para el desarrollo exclusivo de una sola de ellas podría debilitar la sustentabilidad de un proceso de desarrollo de largo plazo. De modo análogo, abordar el tema de desarrollo local, y desentenderse de las restantes dimensiones enfocándose solo en lo económico sería como mínimo simplista.

En la práctica, la conducción de un proceso de DEL requiere un enfoque multidisciplinario, pues la dimensión social, ambiental, política y económica están en permanente interacción. A su vez, es común que se requiera más de un abordaje metodológico, combinándose esfuerzos técnicos de diversa índole y conocimientos provenientes de distintas áreas de la ciencia. Así, el paradigma de la complejidad es necesario para pensar el tema, así como para llevar a cabo un proceso de este tipo.

En la literatura consultada se plantea que en lo estrictamente económico, el DEL tiene sentido mientras corrija las fallas de mercado. Desde este punto de vista surgen oportunidades de salvar al menos dos problemas: el de la escala o tamaño de las empresas locales, lo que dificulta el aprovechamiento de las nuevas oportunidades; y el del acceso al capital inicial para emprender negocios hasta el momento no explotados. En ambos casos, el patrocinio de las nuevas actividades económicas que pueden surgir es muy relevante. La creación de oportunidades de negocio a través de ferias de franquicias, y la promoción de inversiones y otorgamiento de crédito blandos, son ejemplos típicos de apoyo a los nuevos proyectos de inversión. Sin embargo, todo esto puede ser válido para el fomento sectorial

de Pymes y micro empresas sin enfoque territorial, por lo que no puede ser lo que define el DEL, si bien es muy importante.

Pero en los últimos años los gobiernos locales han ido ampliando el alcance otorgado al los procesos de DEL. Tradicionalmente se enfocaban en tres temas básicos: desarrollo de distritos industriales, atracción de inversiones, y mejoramiento de la comunicación entre el sector público y el privado. Ahora, las estrategias de algunas localidades respecto de los objetivos de desarrollo económico, intentan crear un perfil propio que potencie sus ventajas competitivas (Meyer-Stamer, 2003). Pero quienes serían los responsables de articular las políticas con este propósito?.

Se podría pensar que mejorar la competitividad de un territorio puede responder a decisiones de política tomadas a nivel nacional, así como a las condiciones del contexto regional e internacional, dando así menos relevancia a las acciones tomadas desde lo local. En contraposición, se argumenta que la creación de capacidades competitivas locales sí se puede vincular la articulación de políticas en el territorio. Es más, varios enfoques teóricos ha aportado a la idea de que el desarrollo económico es un proceso que no se puede desligar del territorio en el que ocurre, en cuyo caso recibe el nombre de desarrollo endógeno, y que está ligado al potencial competitivo del sistema productivo local (Rodríguez, 2006).

Según Silva (2003, 2005):

*“Esta visión viene a reforzar la idea de que a más de una década de haberse producido una profunda transformación del régimen económico en la mayoría de los países de América Latina, ha quedado fuertemente en evidencia que la apertura de los mercados domésticos, la desregulación y la privatización no han sido suficientes para asegurar la competitividad internacional de las empresas y producir un crecimiento económico alto con una mejoría notoria en la distribución, personal y territorial, y en los niveles de vida de la población”<sup>9</sup>.*

Y agrega que el desarrollo local está *“íntimamente relacionado con la idea de construcción social de los territorios y, más concretamente, con la idea de construir territorios innovadores y competitivos, que hacen de la mesoeconomía territorial una unidad de análisis esencial para propiciar espacios clave de encuentro entre los actores — públicos, sociales y privados— con miras a modificar el aparato productivo e impulsar un*

---

<sup>9</sup> Silva (2003), Pág. 43

*proceso de crecimiento económico con equidad. En este último sentido, se puede afirmar que la creación de ventajas competitivas tiene un carácter marcadamente local... ”<sup>10</sup>.*

Una definición de desarrollo local que integra las ideas discutidas anteriormente es la dada por Vázquez Barquero (2002):

*“el desarrollo local es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, mediante la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones; que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, de una comarca o una región. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar Desarrollo Endógeno ”<sup>11</sup>.*

Crecimiento, cambio estructural, y mejora del bienestar, producidas en el ámbito de un territorio sí definen mejor al DEL. Por esto servirán en esta investigación como elementos que nos permitirán indagar sobre la relevancia que ha tenido la IED sobre el desarrollo local.

## LA TEORÍA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Siguiendo a Madoery (2008), esta teoría *“es en parte una interpretación del desarrollo como creación, como algo no impuesto desde afuera de las sociedades sino surgido de sus propias capacidades ”<sup>12</sup>.* La visión clásica del determinismo exógeno deja paso a la creación endógena, la cual es protagonizada por las mismas sociedades locales que hacen de su porvenir la consecuencia de sus propias acciones.

---

<sup>10</sup> Silva (2005), Pág. 85

<sup>11</sup> Tomado de Madoery (2008)

<sup>12</sup> Madoery (2008), pág. 133

Una marcada connotación territorial y un rol preponderante de los actores locales caracterizan una visión del desarrollo que gana espacio en el diseño de políticas económicas en un mundo cada vez más globalizado.

Cuatro factores resumen las ideas fuerza de esta teoría.

- a) El desarrollo es local: echando por tierra la idea de que las mismas causas producirán iguales efectos sin importar lo específico del lugar. Se quiebra así con la idea de que los territorios son todos homogéneos y de que existen recetas que pueden ser aplicadas sin comprender las singularidades del caso. No se trata de un proceso inducido solo por una adecuada combinación de capital, inversión, infraestructura e innovación, sino de potenciar las capacidades específicas presentes en ese lugar de modo que se aprovechen al máximo los factores exógenos. Ejemplos de estas capacidades son la calidad de los recursos humanos, el espíritu emprendedor de los agentes locales y su habilidad para organizar acciones colectivas.
- b) Es endógeno: ya que el desarrollo se logra tras una fuerte articulación entre actores locales que sacan a la luz diversas capacidades, muchas de ellas intangibles, como la de negociación, de convocatoria, de organización y planificación, de adaptación, y de gobernanza y manejo de conflictos. Son los actores comprometidos con el medio local, capaces de controlar el proceso los que le dan el carácter endógeno al desarrollo.
- c) Esta ligado a un territorio: por lo que la existencia de proximidad entre los agentes explica desde el punto de vista económico algunos fenómenos como: la transmisión de ciertos costos (por ej. de transacción) y beneficios (por ej. economías de aglomeración), la difusión de innovaciones, el uso eficiente de la infraestructura, los encadenamientos con el sistema productivo local, o la creación de un sistema de innovación territorial.
  - d) Es un desafío político: puesto que en última instancia el DEL es una forma de hacer política, y por ende, surge como consecuencia de

un proyecto político.

Esta propuesta advierte que *“el Desarrollo es un proceso de activación de energías sociales. Algo más intangible de lo usualmente considerado. Energías productivas, organizativas, intangibles, las capacidades invisibles de los pueblos. Si los actores locales no contemplan esos aspectos y no actúan en consecuencia, la realidad local estará más expuesta a reflejar regularidades estructurales, tendencias dominantes, a mostrar menos aspecto de especificidad”*<sup>13</sup>.

Otra vez, lo local es clave. La acción a ese nivel esta en primer lugar. El contexto histórico, lo regional y nacional, serían datos del problema, e incorporarlos permite explicar mejor el comportamiento de los actores locales y diseñar políticas más eficientes que promuevan un cambio sustentable en el sistema productivo.

## VENTAJAS COMPARATIVAS Y COMPETITIVAS

Aclaremos estos conceptos. En cuanto a las ventajas comparativas, la idea es que las naciones están en mejores condiciones de competir en el comercio internacional si concentran su producción en actividades intensivas en aquellos factores productivos que están relativamente mejor dotadas. Ejemplo de estos son la tierra, la mano de obra, recursos naturales, infraestructura y capital. La teoría económica clásica es la que propuso por primera vez esta doctrina, a través de los aportes de David Ricardo a comienzos del siglo XIX. Si bien la idea de ventajas comparativas está originalmente referida a una nación ya que pretendía explicar los flujos de comercio internacional, es posible circunscribir este concepto a regiones o localidades, e incluso industrias. Lo que se pretende es destacar aquellos factores que suman a la competitividad pero que no son fruto de una acción deliberada sino más bien de las condiciones naturales de la región.

Esto último se contrapone a la esencia de lo que se conoce como ventajas competitivas. Las ventajas que logran las empresas a la hora de competir dependen de la capacidad para mejorar e innovar. Pero estas ventajas no son fruto del esfuerzo exclusivo de una industria o empresa, sino de varios factores que coadyuvan a lograr un nivel de

---

<sup>13</sup> Maodery (2008), pág. 141

competitividad destacado. Algunos de estos son: las presiones derivadas de la competencia y los retos, proveedores locales dinámicos, clientes exigentes, y un entorno nacional estimulante.

Sin embargo, las ventajas competitivas de una nación o región se construyen sobre la base de ciertas ventajas comparativas existentes. La idea es dejar de depender excesivamente de recursos productivos relativamente más baratos, para transformar la base del desempeño competitivo a través de la incorporación de tecnología, mejoras de gestión, así como otros activos tangibles e intangibles que en su conjunto incrementen la eficiencia en el uso de los factores.

## DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y LA COMPETITIVIDAD

Un punto de partida para reflexionar sobre la relación entre ambos conceptos es el aporte de Porter (1990), en su conocido documento *“La ventaja competitiva de las naciones”*.

El autor afirma que *“la prosperidad nacional no se hereda, se crea”*<sup>14</sup>. Además, el autor propone que *“la ventaja competitiva se crea y mantiene a través de un proceso muy localizado”*, incorporando al debate sobre el desarrollo económico el tema de la territorialidad. Este hallazgo fue ampliamente difundido, y de algún modo fomentó la idea de proponer proyectos de desarrollo en lugar de modelos. A su vez destacó que las especificidades de los agentes locales eran factores explicativos para entender porque unos países mostraban un mejor desempeño competitivo: *“Las diferencias de una nación en valores, cultura, estructuras económicas, instituciones, e historia contribuyen todas ellas al éxito competitivo”*.

El autor señala que *“las empresas de una nación deben pasar de competir sobre ventajas comparativas (bajo costo de mano de obra o recursos naturales) a competir sobre ventajas competitivas que surjan a partir de productos y procesos únicos”*.

Tal vez una limitación en su enfoque es que la competitividad se asocia exclusivamente a la mejora de productividad: *“el único concepto significativo de la*

---

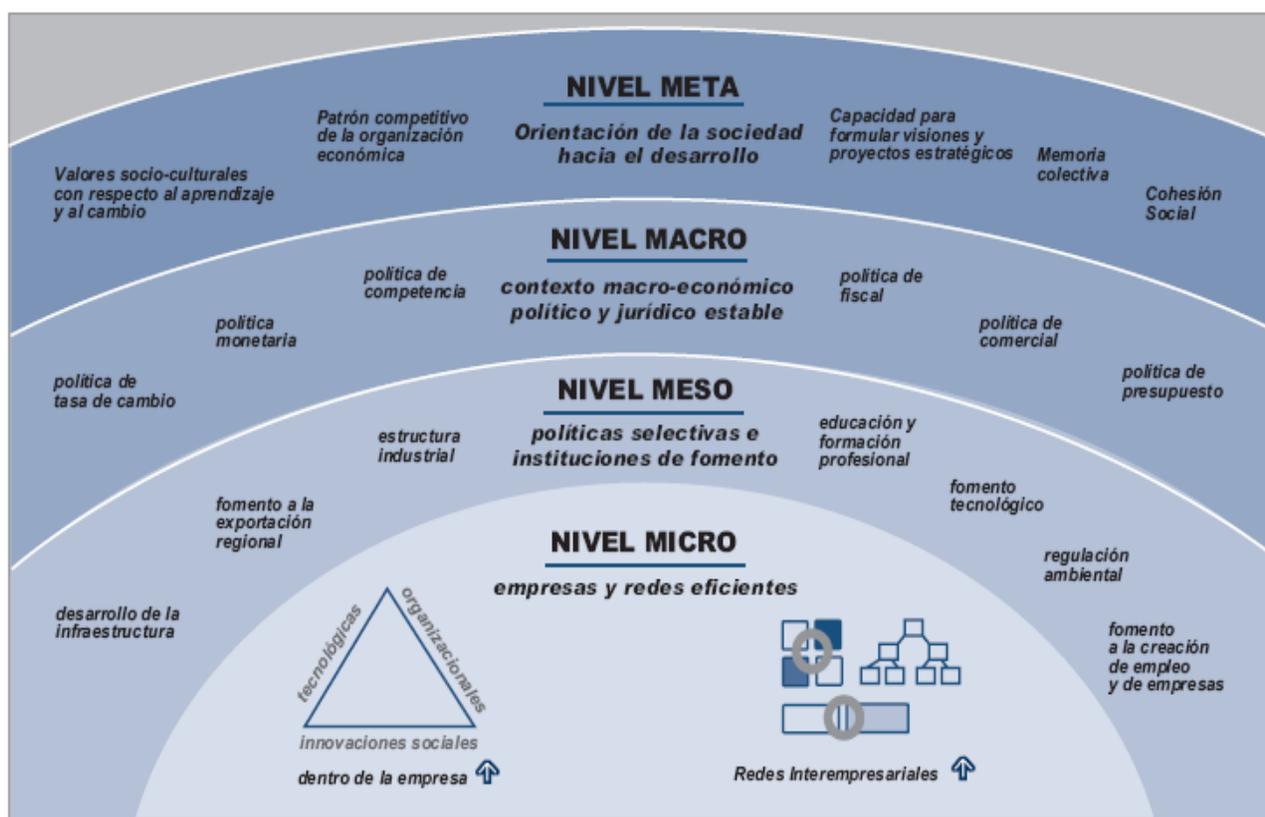
<sup>14</sup> Las citas son tomadas de pág. 163 a 170 del mencionado documento.

*competitividad a nivel nacional es la productividad*”, medida como el valor de la producción por unidad de mano de obra o capital. Aunque es tentadora por su simpleza, una definición de competitividad como la mencionada dejaría escapar del análisis varios elementos que hacen a la complejidad del desarrollo local.

En este punto, el concepto de competitividad sistémica resulta compatible con la visión endógena de desarrollo local, y es funcional a los objetivos de nuestra investigación. Por esta razón será incorporado en este trabajo como una categoría central. Además, recordemos que lo sistémico fue señalado como un elemento relevante por los actores locales consultados en el trabajo exploratorio.

La **competitividad sistémica** plantea que no solo hay diferentes factores que impactan en el desempeño a la hora de competir, sino que estos se encuentran en plena interacción. Las distintas dimensiones de la competitividad están entonces interrelacionadas. Estas se refieren a cuatro niveles de competitividad, a saber: el nivel micro de la empresa y las redes inter-empresariales; el nivel meso de políticas específicas e instituciones; el nivel macro de condiciones económicas generales; y el nivel meta de variables lentas como valores socioculturales, idiosincrasia local, orientación económica, y capacidad para adaptarse a cambios y elaborar estrategias colectivas.

El siguiente esquema ilustra lo anterior:



ILUSTRACI3N 1: DE J3RG MEYER-STAMER (2005)

Lo sistémico abarca entonces aspectos económicos pero también políticos, culturales, y sociales de la competitividad, los cuales pueden ser circunscritos a un territorio concreto. También se busca destacar otros factores al incorporar la palabra sistémica. En primer lugar, se afirma que las empresas por sí mismas no logran ser competitivas. Éstas requieren además de la presión competitiva, un entorno que favorezca los negocios. Nos referimos a factores relacionados con la eficiencia de las instituciones en varios frentes como: dar apoyo a proveedores, reducir las trabas burocráticas para crear nuevas empresas, así como su capacidad para salvar las fallas de mercado, ya sea por falta de masa crítica, de información, de coordinación, o por la presencia de ciertas externalidades negativas. Estos son ejemplos de porque algunas localidades poseen un ambiente de negocios más estimulante y por consiguiente menores tasas de desempleo y mayores niveles de ingreso. En segundo lugar, la competitividad se arraiga en un sistema transparente y claro de normas, reglas e instituciones, las cuales operan como un sistema de incentivo para las empresas. Por último, el papel del sector público es muy relevante en el proceso de

desarrollo económico. Éste, a través de formas “horizontales” de gobierno podrá crear la necesaria interacción y coordinación entre las partes interesadas en el éxito del DEL, normalmente creando redes y promoviendo la acción colectiva.

Pero además de un contexto competitivo, e instituciones eficientes, es señalado que la actitud del empresario local puede reforzar esa cualidad en la medida que *“las empresas sientan la importancia de ser empresas “del territorio” a cuyas personas y habitantes también se deben, más que empresas “en el territorio” desvinculadas totalmente de sus proyectos de futuro y desarrollo”* (Silva, 2003)<sup>15</sup>.

De este modo la idea de interacción, retroalimentación, cooperación, y conjunto, aparece una y otra vez conectando conceptos y partes en un proceso que lejos de ser sencillo impone desafíos a varios niveles.

Por último, cuando las *estrategias* de las grandes empresas y del territorio son convergentes, entonces existe un gran potencial de desarrollo endógeno que es catalizado por la empresa motriz. Esto abre un campo de acción que permitiría la transformación productiva de regiones y ciudades, siendo las pequeñas empresas industriales y de servicios las encargadas de generar más empleos. Sin embargo, cuando el sistema productivo local se articula alrededor de actividades de tipo extractiva, se reduce el potencial de desarrollo y solo queda margen para intervenciones de tipo asistencialista y de preservación del medio ambiente (Vázquez-Barquero, 1997).

De cualquier modo, indica Vazquez-Barquero *“los sistemas de empresas locales y las relaciones entre las empresas son uno de los mecanismos a través de los que se producen los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales y regionales, ya que permiten generar rendimientos crecientes cuando las relaciones y la interacción entre las empresas propician la utilización de economías de escala ocultas en los sistemas productivos y los centros urbanos, a fin de cuentas uno de los potenciales de desarrollo económico local”*<sup>16</sup>.

Estos sistemas de empresas y sus relaciones están condicionados por las nuevas formas de organización, formas horizontales, no fordistas, donde la existencia de redes empresariales es lo natural. Si las nuevas estrategias territoriales incorporan esta realidad, se le permite al sistema productivo *“utilizar más eficientemente los atributos territoriales y*

---

<sup>15</sup> Pág.43

<sup>16</sup> Pág. 7

*obtener, así, ventajas competitivas. Cuando ello ha sucedido, se ha producido una mejora de la competitividad de las localidades y territorios en los que las plantas subsidiarias se localizan”*<sup>17</sup>. Un ejemplo de lo anterior sería cuando el apoyo al emprendurismo local deriva en la creación de nuevas empresas que atienden el out-sourcing de las grandes compañías motrices (caso de servicios logísticos demandados por Botnia como transporte de personal y catering). Estas ganan puesto que dedican el mínimo esfuerzo necesario para atender esa demanda, pudiendo enfocar sus recursos a la actividad principal, mientras que el territorio gana en empleos, ingresos, y diversificación del sistema productivo local.

El ejemplo anterior nos acerca a otro tema que debemos analizar. Y es el de por qué la IED elige ciertas ubicaciones para desarrollar una actividad. La comprensión del tema, aplicado al territorio que nos ocupa, puede ser básica en el diseño de una estrategia que tenga como objetivo un desarrollo económico sustentable.

## FACTORES DE LOCALIZACIÓN DE LA IED

El estudio de los factores de localización se refiere al porque ciertas actividades productivas se ubican en determinadas zonas y no se reparten en forma aleatoria por el territorio de un país o región (CEPAL, 2005).

Procuraremos sistematizar los elementos teóricos que mejor se adapten a la realidad que estudiamos, de modo que no haremos una referencia exhaustiva a todas las explicaciones que se pueden encontrar en la literatura.

Según la *teoría de la localización y geografía económica*, “Cualquier modelo interesante de geografía económica tiene que recoger la tensión entre dos tipos de fuerzas: las fuerzas “centrípetas” que tienden a empujar la actividad económica a integrarse en aglomeraciones, y las fuerzas “centrifugas” que tienden a romper esas aglomeraciones o a limitar su tamaño. Las aglomeraciones surgen de la interacción entre los rendimientos crecientes a nivel de las plantas de producción individuales, los costes de transporte y la movilidad de los actores. A causa de los rendimientos crecientes es preferible concentrar la producción de cada producto en unas pocas ubicaciones. A causa de los costes de

---

<sup>17</sup> Pág. 8

*transporte, las mejores localizaciones son aquellas que tienen un buen acceso a los mercados (vinculación hacia adelante) y a los proveedores (vinculación hacia atrás). Pero no todos los factores son móviles, y la presencia de factores inmóviles es lo que da lugar a las fuerzas centrifugas que actúa en contra de la aglomeración”.*<sup>18</sup>

Cuando se trata de una actividad que requiere de altos costos hundidos y largos períodos de recupero de la inversión, la estabilidad política y transparencia de las leyes de propiedad y tributación, son factores adicionales de gran relevancia. Así mismo, el grado de intervención del estado en la economía es relevante. Aquí lo institucional aparece nuevamente como un elemento que puede estimular el ambiente de negocios o por el contrario, ser una traba para nuevos emprendimientos. Creemos que este es un factor importante para explicar porque la inversión extranjera se instaló en Fray Bentos y no en alguna otra ciudad de la región, por ejemplo del lado Argentino.

A su vez, la *teoría del crecimiento basada en la explotación de recursos naturales* indica que tras un impulso exportador de productos básicos, devienen nuevas inversiones conexas llamadas de segundo y tercer grado. Por ejemplo: proveedores de insumos y bienes requerido para la explotación; infraestructura de transporte, energía y puertos; así como otras actividades que no se relacionen directamente pero que aprovechan las inversiones hechas y solo pagan los costos variables para su usufructo. Esta ola de inversiones tiene un efecto multiplicador sobre el impulso inicial, pero también sirven para desarrollar actividades cada vez más independientes de la explotación de recursos naturales.

Otro aspecto es el efecto disuasivo que puede tener la corrupción sobre los flujos de IED. La capacitación y el nivel educativo también se incluyen a la larga lista de factores a considerar. Por último, la existencia de acuerdos bilaterales ha contribuido al mejoramiento del entorno para la inversión en muchos países.

Se entiende que esta selección de factores explicativos cubre una variedad de aspectos relevantes para el caso que nos ocupa en este trabajo, sin embargo, a estas propuestas habría que agregar elementos de tipo técnico como el rápido crecimiento de los árboles en áreas subtropicales en comparación con las frías regiones del hemisferio norte; así como la disponibilidad de abundantes cantidades de agua dulce. Otros factores específicos del territorio son los bajos costos de mano de obra y de la tierra; la cercanía de la materia

---

<sup>18</sup> Krugman, Paul R.: Desarrollo, geografía y teoría económica, 1997, págs. 87-88.

prima, que reduce el importante peso que tiene el costo del transporte en los costos totales; y las políticas nacionales de incentivos para la forestación que datan de dos décadas atrás, al tiempo que en el hemisferio norte se promueve la preservación de bosques naturales. Un último elemento es la posibilidad de salida fluvial de la producción de pasta de celulosa. Cabe destacar que, con excepción de la política de forestación de fines de los 80, las restantes ventajas son de tipo comparativas.

También se desatacan algunos factores locales, como un desarrollada infraestructura en la ciudad y cercanías, servicios básico eficientes, una sociedad pacífica y amigable que otorga un ambiente donde las condiciones de vida y de trabajo asociadas con el tamaño de la ciudad, son percibidas como favorables, en especial, en términos de seguridad y tranquilidad.

Existe una herramienta de análisis capaz de integrar todos los factores mencionados anteriormente en un solo cuerpo, y que a su vez nos permitirá descubrir algunas de las relaciones que hay entre la IED y el DEL. Nos referimos al “Hexágono del desarrollo Económico Local” (Meyer-Stamer, 2004). Este marco conceptual abarca seis dimensiones diferentes que deben tenerse en cuenta en una iniciativa de desarrollo territorial. Una de ellas se refiere al por qué las inversiones mencionadas eligen ciertos territorios para su instalación, y es la que se expondrá a continuación.

Las principales fuerzas que hacen que la IED se localice en determinado territorio pueden distinguirse entre factores “duros” y “blandos”, o como son llamados en este esquema, tangibles e intangibles.

Los primeros se refieren a un conjunto de variables que en general son fácilmente cuantificables y que ya han sido mencionadas en párrafos anteriores. Algunas de estas son: ubicación geográfica, infraestructura en transporte y comunicaciones, calidad y cantidad de trabajadores, valor de la tierra, regulación medioambiental, costos de energía, tasa de impuestos y nivel de subsidios, entre otros.

Los intangibles, de más difícil medición, recogen aspectos que son relevantes para las empresas por un lado, y para las personas por otro. El papel de los gobiernos locales y la existencia de redes y contactos de negocios se destacan ente los primeros. Mientras que para las personas son más relevantes aspectos como la calidad de vida, oferta cultural, acceso a servicios de salud, recreación, clima, etc.

Tanto para los factores tangibles como intangibles, se distingue una característica principal que tiene que ver con el tipo estático o dinámico de dichas ventajas. Las primeras se heredan, mientras que las segundas se crean. El siguiente esquema resume las ideas anteriores:

### Factores de Localización

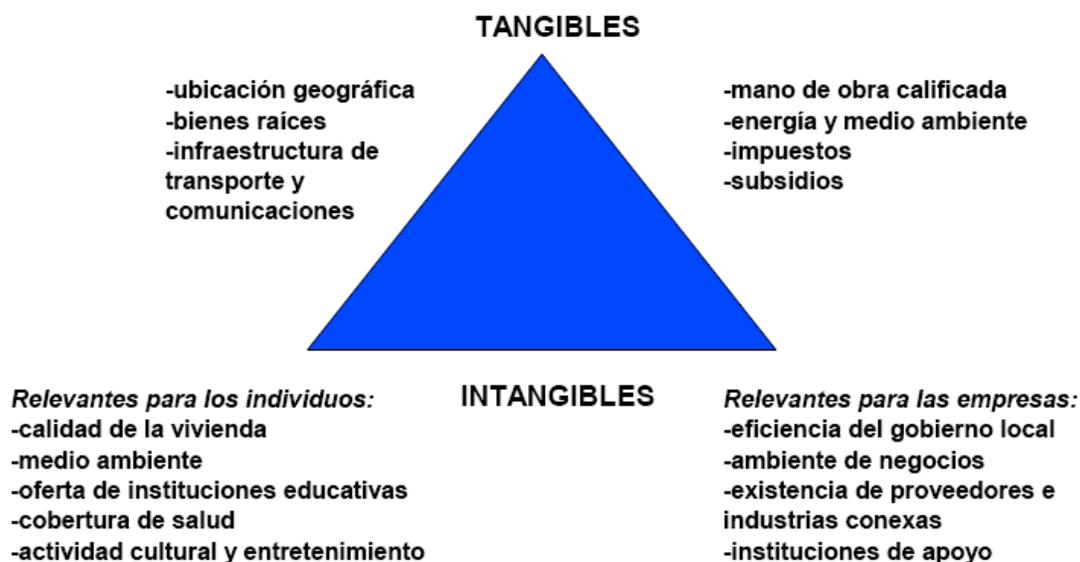


ILUSTRACIÓN 2: ADAPTADO DE JÖRG MEYER-STAMER (2005)

### LA IED Y EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Dijimos antes que “El Hexágono del DEL” nos sería útil para analizar los vínculos entre IED y DEL. En efecto, la primer dimensión de este esquema se refiere al sistema de empresas, las cuales forman el grupo objetivo de una iniciativa de desarrollo territorial.

El esquema se basa en tres tipos de empresas, las cuales requerirán diferentes instrumentos para su promoción. Estas son: inversores externos; firmas locales ya establecidas; y compañías de reciente creación o que están siendo incubadas.

La atracción de inversores externos es particularmente relevante en territorios con una débil base empresarial y escaso espíritu emprendedor. El arribo de este tipo de empresas (típico caso de filiales de ETNs) podría significar un fuerte estímulo para la actividad de firmas locales que se desempeñen en actividades complementarias. Probablemente se requerirán proveedores de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la nueva industria. Así, el fortalecimiento de las firmas locales, por ejemplo, creando redes interempresariales o desarrollando habilidades específicas a través de la capacitación, profundizará la conexión entre la nueva empresa y las compañías existentes. Por otro lado, las firmas nuevas que nacen como fruto de una actitud emprendedora, vendrían a cubrir los vacíos dejados por las firmas ya establecidas, desarrollándose sobre todo como proveedores especializados y aprovechando las oportunidades que les brinda el outsourcing de la empresa motriz. El franchising surge como un instrumento idóneo para la promoción de este tipo de empresas.

En el diagrama siguiente se puede ver el sistema de relaciones y oportunidades de negocios que forman las empresas locales con las nuevas firmas y los nacientes emprendimientos:

**El grupo meta del DEL: las empresas**

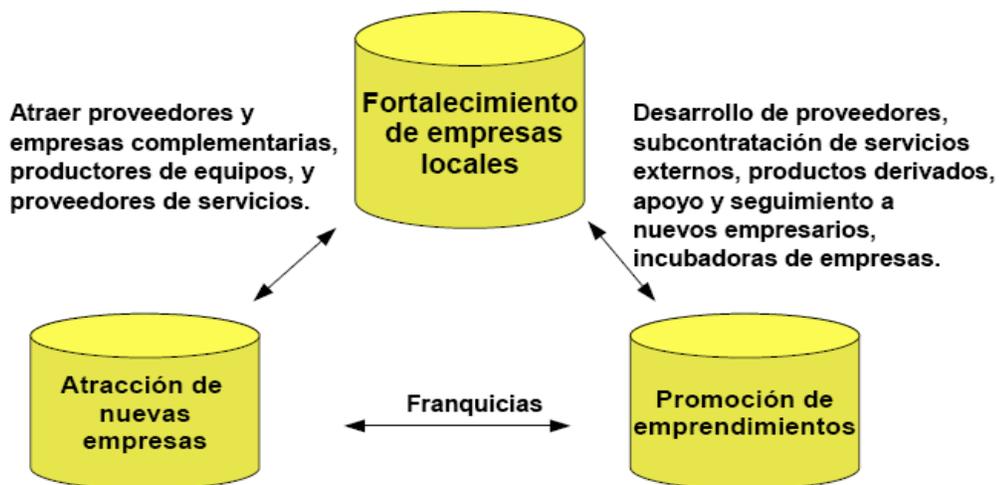


ILUSTRACIÓN 3: ILUSTRACIÓN 4: DE JÖRG MEYER-STAMER (2005)

Al menos teóricamente, pueden verse los efectos que sobre el empresariado y emprendurismo local podría tener una inversión de la magnitud como el que recibió Fray Bentos recientemente.

Sin embargo, nada garantiza un resultado positivo para la localidad. El esquema anterior supone la articulación de políticas de promoción específicas, las que deben ser conducidas por los actores locales en función de sus capacidades endógenas, atendiendo a la complejidad y dificultad que impone cada objetivo de la estrategia de desarrollo local.

En principio se reconoce que la IED puede generar empleos, mejorar los saldos comerciales y estimular el desarrollo económico de largo plazo de una nación. A su vez la llegada de este tipo de inversión podría tener un efecto indirecto pues atraería más inversión, ya que se supone que se beneficia la economía del país receptor y con ello mejora el ambiente para futuros negocios.

Pero la experiencia ha demostrado que esto no necesariamente es así. No alcanza con atraer grandes flujos de IED para desencadenar un proceso de crecimiento y desarrollo con equidad. Los beneficios directos e indirectos solo podrán ser absorbidos por la economía interna si ésta está preparada para tal cosa. Existen numerosos factores explicativos de lo anterior que van desde aspectos institucionales, pasando por el tipo de políticas macroeconómicas, hasta la existencia o no de una visión de largo plazo en el diseño de políticas industriales. Por eso se afirma que el criterio que parece haber imperado durante décadas en América Latina de “cuanto más, mejor”, no garantiza los resultados esperados. Esto sugiere que la atracción de IED debería formar parte de la estrategia de desarrollo económico del país. Una visión integral podría ser clave para darle sustentabilidad al proceso.

## IED, COMPETITIVIDAD Y DEL: EL DESAFÍO DE LOGRAR UN CÍRCULO VIRTUOSO

En párrafos anteriores nos hemos referido a los determinantes que explican la localización de la IED, a la noción de competitividad sistémica y su idoneidad para analizar

el caso que nos ocupa, y al concepto de desarrollo local y los objetivos que persigue. También reflexionamos sobre las relaciones entre Competitividad y DEL, e IED y crecimiento y desarrollo económico.

Como ideal podemos pensar que es posible crear un círculo virtuoso en el que participen la IED, Competitividad y DEL. Sin embargo, en nuestro caso de estudio no parece ser este el caso. Profundizar en los factores que permitirían la existencia de un círculo virtuoso nos permitiría avanzar hacia nuestro propósito de esclarecer las razones que intervinieron para que Fray Bentos haya tenido un impacto limitado en su DEL.

La competitividad, el DEL y la IED suelen integrarse al análisis con un enfoque de “sistema de relaciones”. Varias líneas de argumentación son representadas en esquemas y diagramas que reflejan esta perspectiva. Y nos sugieren que existen multiplicidad factores y vínculos al abordar el tema, y que la complejización (por oposición a simplificación) es elemental para revelar el verdadero entramado. Veamos algunos ejemplos de lo anterior. En Silva (2003) se habla de círculo virtuoso del DEL, y se lo representa en el siguiente diagrama, el cual incorpora a la competitividad como un efecto del desarrollo local, pero también como causante del mismo. A su vez, el DEL y la competitividad están vinculados con otro sub-sistema (lado izquierdo) que explica el contexto en el cual fluye la IED:

DESARROLLO LOCAL: CÍRCULO VIRTUOSO

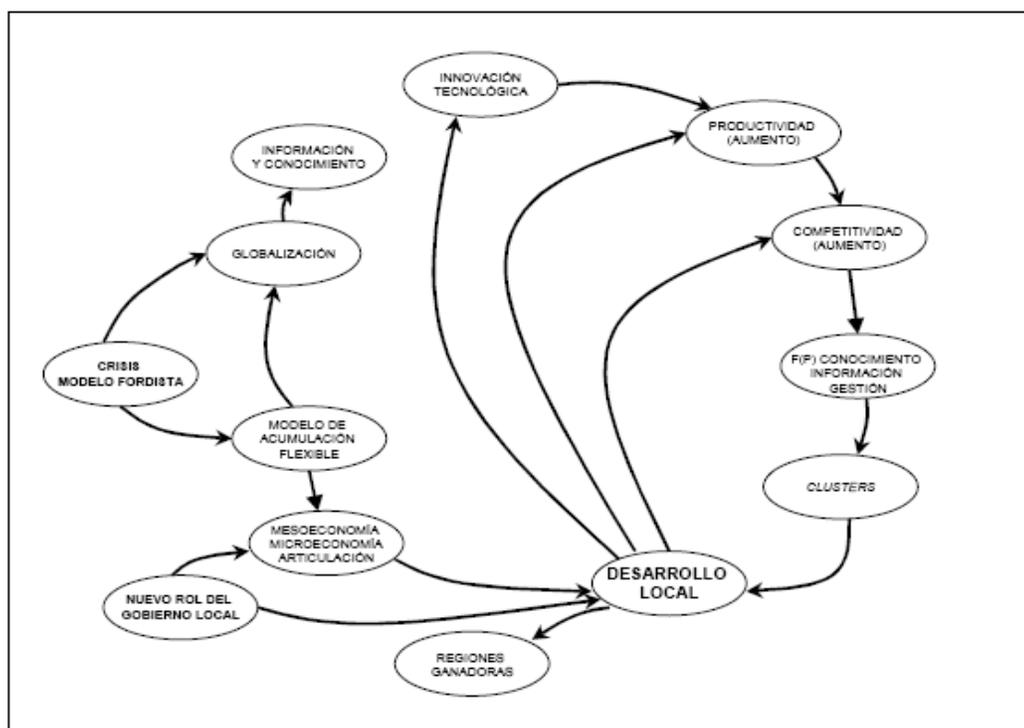


ILUSTRACIÓN 5: CEPAL 2003

En el mismo trabajo se representa el modo en que se integra un conglomerado o cluster con el DEL (parte inferior derecha del esquema anterior). La idea es que las “redes empresariales, para poder fortalecerse necesitan, en lo local y regional, de la activación de dos variantes de la competitividad, que cobran mejor sentido y toda su dimensión particularmente en el plano territorial y que son los niveles meso y micro económicos de la competitividad sistémica”<sup>19</sup>. El círculo virtuoso queda evidenciado: una política deliberada desde lo local (parte integrante de una estrategia de DEL) tiene por objetivo mejorar la capacidad competitiva del territorio. La creación de un entorno innovador (nivel meso), y el fomento del cambio tecnológico en el tejido productivo local (nivel micro), luego se transformarán en bases para el cambio estructural que supone el éxito de un proceso de DEL.

<sup>19</sup> Silva (2003), pág 48

Los argumentos anteriores fueron representados de la siguiente manera:

CLUSTERS Y DESARROLLO LOCAL

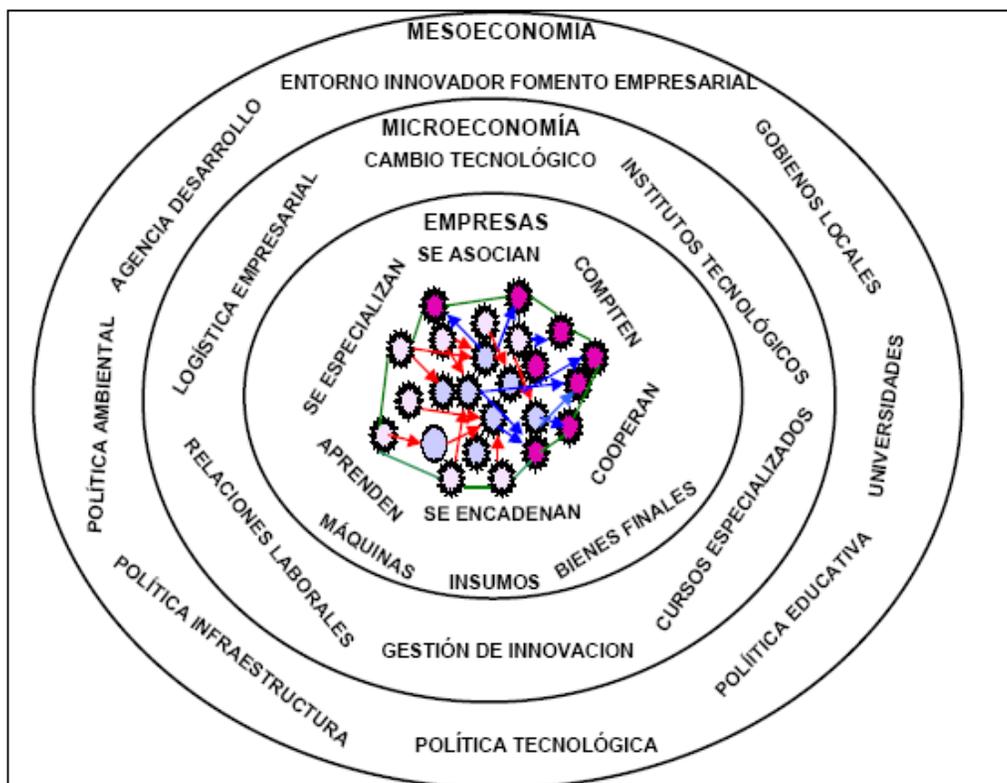


ILUSTRACIÓN 6: FUENTE CEPLA 2003

Phelps (2008), diferencia entre un estado de competencia y un estado de desarrollo, en función del grado de intervencionismo de las economías huésped sobre los flujos de IED en USA y Reino Unido por un lado, y países asiáticos por otro. Señala la importancia que en la actualidad tienen las políticas de los gobiernos locales y nacionales para quebrar con la tensión entre la lógica de las ETNs y de los territorios. Las primeras buscarán internalizar beneficios (con estrategias muy sofisticadas), mientras que los segundos aspiran a la externalización de los mismos con el fin de lograr un mejor bienestar de la sociedad. La diferencia clave entre un estado y otro está dada por la densidad, el tipo y el número de relaciones (links) entre los diversos actores: ETNs, empresas locales, gobiernos nacionales y locales, e instituciones gubernamentales. El diagrama ilustra ambas situaciones:

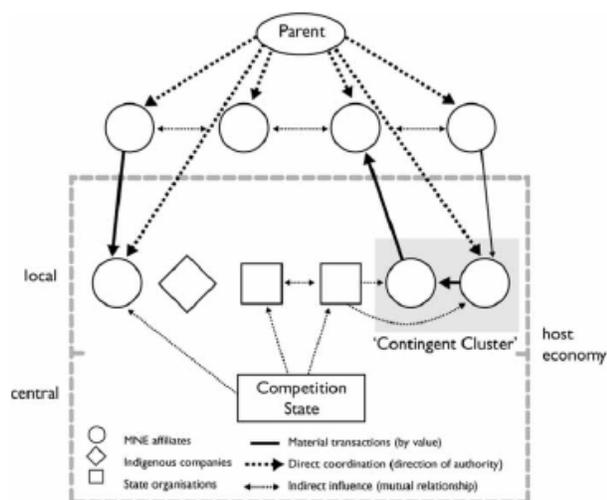


Fig. 1. The MNE–competition state relationship

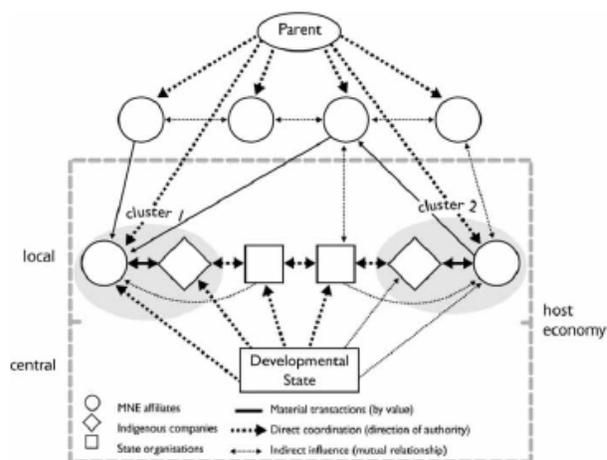


Fig. 2. The MNE–developmental state relationship

ILUSTRACIÓN 7: FUENTE: PHELPS (2008)

Rodriguez (2006), en un estudio sobre Desarrollo Económico Territorial Endógeno aplicado al caso uruguayo, se refiere a las tipologías de clusters en función del modo de integración de la gran empresa con las Pymes locales. Dice que, “los clusters o distritos asociados a la modalidad hub-and-spoke<sup>20</sup> (Markusen, 1996), refieren al caso en que existe una empresa grande central (multinacional en general) que se instala en el territorio estableciendo vínculos fuertes con la economía local o regional. Los vínculos con las empresas locales (en general Pymes) son más bien de carácter vertical y se manifiestan a través de la conformación de redes locales de proveedores y subcontratistas de la firma principal. Este tipo de cluster puede generarse a partir de una única gran empresa integrada verticalmente”.

Y continúa indicando que “respecto a las relaciones de interacción y cooperación inter-firma dentro del cluster, ocurren en general entre la empresa central y las pymes proveedoras locales, siendo más bien débil el relacionamiento entre firmas locales. Los términos de la cooperación son en general establecidos por la empresa central y las

<sup>20</sup> La traducción sería la de un “centro” de una rueda (hub), representado por la firma central, que establece relaciones a través de “rayos” (spoke) con las pymes locales.

proveedoras locales están más bien sujetas a una relación de dominación o dependencia<sup>21</sup>. Estas ideas son representadas de la siguiente manera:

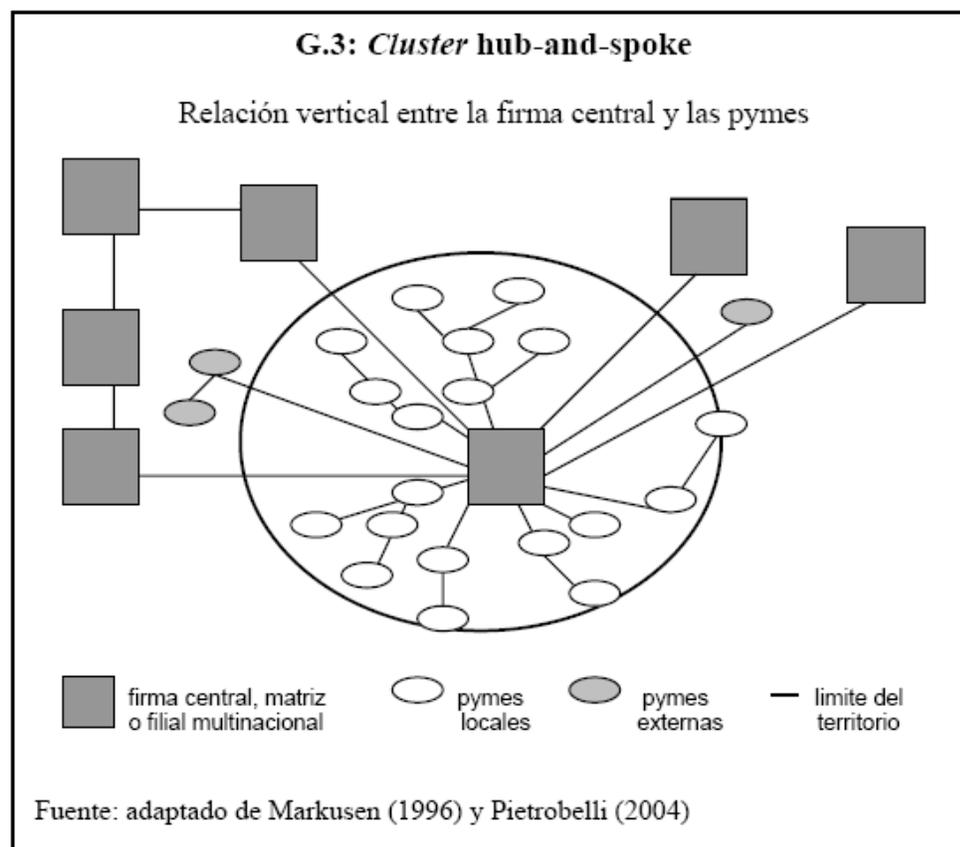
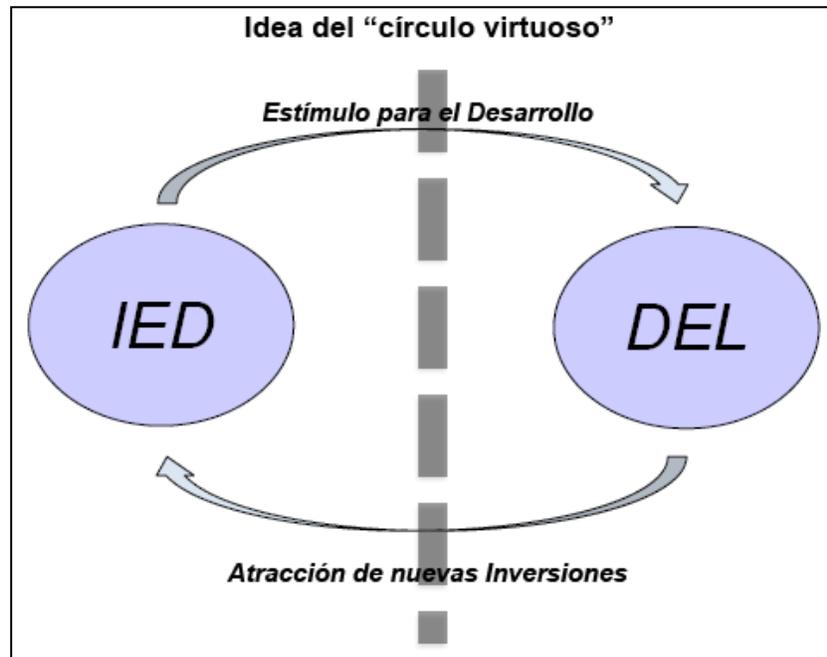


ILUSTRACIÓN 8: FUENTE RODRIGUEZ (2006)

En resumen, la *idea de círculo virtuoso* propone que la IED podría ser un estímulo positivo para el desarrollo económico local. Luego, el mejoramiento de las capacidades competitivas de la región actuaría como factor de atracción de inversiones que llegarían en una segunda ola o generación. Finalmente, en medio de este proceso sinérgico, se podría crear un sistema de innovación territorial, donde surgen ganancias no previstas en un primera instancia.

Sintéticamente podríamos decir que lo que habría ocurrido en el territorio estudiado fue una interrupción del esquema virtuoso comentado antes. Lo anterior puede ser representado a través de la siguiente ilustración.

<sup>21</sup> Pág. 26 y 27



**ILUSTRACIÓN 9: ELABORACION PROPIA**

En el siguiente capítulo profundizaremos sobre las razones que explicarían la interrupción del círculo virtuoso entre IED y DEL.

## CAPÍTULO 3: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS PARA EL CASO DE FRAY BENTOS

### ANTECEDENTES

#### INVESTIGACIONES PRECEDENTES EN URUGUAY: PRINCIPALES METODOLOGÍAS Y CONCLUSIONES

Al momento de comenzar esta investigación son pocos los trabajos específicos sobre el tema de DEL para el caso de Fray Bentos.

Concretamente se identificaron dos trabajos que servirán para dar un marco comparativo al nuestro en cuanto a objetivos, metodologías y conclusiones. Estos son: “Desarrollo Económico Territorial Endógeno (DETE): teoría y aplicación al caso uruguayo” (A. Rodríguez Miranda, IECON, 2006); y “Que pasa en Fray Bentos con la llegada de las plantas de celulosa?. Estudio de caso: impacto en el desarrollo local” (memoria de grado, M. Casabó, C. Rafanielo, UCUDAL, 2006, tutoría de Dr. José Arocena).

En el primero de ellos se afirma que “*el desarrollo económico de una región depende de la interacción sinérgica de cuatro factores claves: innovación, organización de la producción, economías de aglomeración e instituciones*”<sup>22</sup>. El autor justifica ampliamente la elección de estos cuatro factores en forma teórica. Luego, analiza la relación entre dichos factores clave del DETE a través de un método factorial (análisis de componentes principales) y concluye que el denominado “*efecto conjunto*” de los cuatro factores anteriores es un buen indicador para aproximar el desempeño económico de las diferentes regiones del país (medido por PBI per cápita e ingreso de los hogares). Así logra regionalizar el país según el “*efecto conjunto*” en cuatro zonas según una escala que va desde nivel “bajo”, luego “medio”, seguido por “medio-alto”, y finalmente “alto”. Río Negro queda ubicado entre los departamentos de nivel medio. En síntesis, se destaca la

---

<sup>22</sup> Pág. 2

importancia de la interacción sinérgica y territorial de los factores clave, y su primera recomendación de política refleja tal conclusión al afirmar “*que una política de desarrollo regional o local no debe centrarse en actuar aisladamente sobre alguno de los factores considerados claves sin tener en cuenta el efecto conjunto de todos ellos. Al respecto, surge como necesario analizar en profundidad las características del territorio antes de actuar sobre él y, en particular, es necesario comprender cómo se relacionan los factores clave del DETE...de modo de conocer cuáles de estos aspectos representan una ventaja comparativa y cuáles un obstáculo para diseñar políticas que persigan un resultado que realmente redunde en un mayor desarrollo económico*”<sup>23</sup>.

El segundo trabajo al que hacíamos mención es una monografía para obtener el grado de Lic. en Sociología, por lo que el abordaje del tema no es estrictamente económico. Sin embargo, hay varios puntos en común con esta tesis que servirán como ya se dijo para dar un marco comparativo. En este caso el objeto de estudio es “*determinar y analizar los procesos, en términos de impacto, que comienzan a presentarse en la localidad, a raíz de la instalación de las plantas de celulosa*”<sup>24</sup>. El análisis fundamentalmente es de corte cualitativo y se basa, entre otras fuentes, en información obtenida en trabajo de campo en la localidad. Tras entrevistar a diversos actores locales se extraen conclusiones a cerca de las fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (matriz FODA) que enfrenta la ciudad. A continuación se presenta dicha matriz:

---

<sup>23</sup> Pág. 59

<sup>24</sup> Pág. 120

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de apropiación de procesos exógenos.</li> <li>- Capacidad logística.</li> <li>- Pro actividad del actor político-administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevos emprendimientos externos y propios</li> <li>- Instalación de centros educativos de tercer nivel</li> </ul>
Amenazas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflicto político a nivel regional</li> <li>- Contaminación de las plantas</li> <li>- Rentabilidad de las empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anclaje histórico</li> <li>- Falta de emprendedurismo</li> <li>- Falta de mano de obra capacitada</li> <li>- Actual depresión económica</li> <li>- No poder competir en áreas de empleo y servicios</li> </ul>

TABLA 2: FUENTE: CASABÓ (2006)

A modo de síntesis, puede decirse que la principal conclusión a la que se llega es la siguiente: *“la presencia de estas empresas, por sí solas no garantiza el desarrollo local de la ciudad de Fray Bentos. Solamente **el desarrollo local será posible en la medida que la comunidad local se haga presente a través de lógicas de articulación y de planificación de sus actores, procurando fortalecer las relaciones existentes y generar nuevas redes**”*<sup>25</sup>. La calidad y cantidad de la interacción es clave para el logro de los objetivos buscados.

#### LA INICIATIVA “FRAY BENTOS COMPETITIVO”

Esta iniciativa está integrada al Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones (PACPYMES), resultado de un acuerdo de cooperación bilateral entre la Unión Europea y Uruguay. Ejecutado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el programa tiene una duración prevista de 42 meses, habiendo iniciado en enero de 2006.

<sup>25</sup> Pág. 123

Concretamente “Fray Bentos Competitivo” está orientado al desarrollo del empresariado local, respondiendo al desafío que implicó la instalación de la industria de celulosa en el departamento. Está inscripta dentro de las varias “iniciativas cluster” que maneja en programa, y tiene como objetivo principal el de mejorar la competitividad de las empresas a través de la promoción del diálogo y cooperación entre agentes públicos y privados involucrados.

En una primera fase se realizó un diagnóstico del cual surgieron dos líneas de acción dirigidas al aprovechamiento de las nuevas oportunidades presentes en la localidad.

Por un lado, se apuntó al potencial de las empresas locales como proveedores de la nueva planta (principalmente transporte, logística y mantenimiento), y por otro, al desarrollo del sector de comercio, turismo y entretenimiento, los cuales se enfrentaban a una nueva demanda más exigente.

Según un informe de PACPYMES<sup>26</sup>, el sector de transporte y logística es el más desarrollado. Existe un importante tránsito regional, nacional e internacional, destacándose el transporte de carga. El puente internacional, los puertos (públicos y privados) y las carreteras son las vías principales, asistidos todos por los servicios de aduana, despachantes y Truck Center. Se prevé un incremento en la demanda de logística y transporte en torno a la producción de pasta de celulosa.

El comercio y servicios por su parte presenta una gran potencial de crecimiento en cantidad y calidad, el cual fue estimulado inicialmente por el pico de demanda generado durante la obra civil de la planta. La innovación en este sector se vislumbra como fundamental.

También se indica que en el rubro turismo y entretenimiento existen nuevas demandas provenientes de una población nueva más exigente. Esta se identificó en el grupo heteráneo de entre 30 y 50 años, y en particular se detectó el interés por ofertas gastronómicas que cubran los vacíos existentes (por ejemplo: servicios de 24hs). Esto se suma al principal punto de atracción turística de Fray Bentos, el balneario Las Cañas, el cual atrae visitantes de ambos márgenes del río.

---

<sup>26</sup> PACPYMES, Diagnóstico Participativo, Iniciativa Fray Bentos Competitivo (<http://www.pacpymes.gub.uy/web/fbc/inicio>)

Otros dos puntos de gran potencial son señalados en el informe. El primero tiene que ver con la capacitación de la mano de obra. Básicamente lo que sucede es que la oferta de personal capacitado no satisface la demanda de mano de obra. El nuevo contexto impone incorporar conocimientos relacionados a la producción forestal y su procesamiento industrial, sin embargo las instituciones educativas no satisfacen tal requisito. En segundo término, se destaca el papel que debería tener la prevención de riesgos y accidentes de trabajo. Esto en respuesta a la nueva realidad industrial de la localidad. También aquí se identificó la posibilidad de innovación.

El mismo informe ofrece un análisis de las fortalezas y debilidades de la competitividad. A estas se han incorporado las conclusiones de otro documento preparado por la misma agencia<sup>27</sup>, donde se elabora un diagnóstico a través del “diamante de Porter”, y también se mencionan cuales serían las principales fortalezas y debilidades del “cluster”.

Las fortalezas y debilidades fueron identificadas en los cuatro niveles que propone la visión sistémica de la competitividad, marco conceptual que adoptaremos en este trabajo. Recordemos que el nivel meso se refiere al conjunto de políticas e instrumentos dirigidos a la promoción de negocios, y a las instituciones públicas y privadas involucradas en la promoción. El nivel meta está relacionado con la orientación de la sociedad hacia el desarrollo, y contempla determinantes relacionados con valores y creencias arraigados en el colectivo social. Según este enfoque, los diferentes desempeños de las economías no pueden ser entendidos al considerar aisladamente los factores clave. Por el contrario, es necesario mirar el sistema en su conjunto<sup>28</sup>. El siguiente cuadro resume los resultados encontrados:

---

<sup>27</sup> En <http://www.pacpymes.gub.uy>

<sup>28</sup> J. Mayer-Stamer, Systemic Competitiveness Revisited: Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development, 2005, [www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com).

Niveles de Competitividad	Fortalezas	Debilidades
Meta	-Sociedad tolerante y pacífica	-Alto grado de aversión al riesgo -”Efecto Anglo” (anclaje histórico) -Falta de estrategia, innovación y adaptación al cambio
Macro	-Políticas genéricas e infraestructura desarrollada	-Informalidad de las empresas locales (necesidad de revisas normativa)
Meso	-Fuerte apoyo institucional	-Con escasa orientación hacia la competitividad
Micro	-Shock de demanda positivo: alojamiento, inmobiliarias, comercio y restaurantes.	-Demanda de bienes y servicios concentrada por el sector público -Demanda poco exigente -Capital escaso y de difícil acceso (sobretudo Pymes)

**TABLA 3: FUENTE PACPYMES**

## EL ANÁLISIS DEL CASO

En esta sección se verá el correlato de nuestra hipótesis de investigación con la realidad, tratando de profundizar sobre las razones que podrían explicar el fenómeno observado en el análisis exploratorio. Para lograr lo anterior debemos caracterizar la relación entre la inversión extranjera y el territorio ya que en ese vínculo está el eje principal de nuestra hipótesis: *El impacto de la IED sobre el DEL depende del vínculo entre la empresa (inversión) y el territorio.*

El modelo analítico será hipotético-deductivo. Recurriremos a nuestro marco teórico tomando elementos que nos permitan reflexionar sobre las causas del fenómeno, y además agregaremos alguna evidencia empírica que se ha podido recolectar para caracterizar la relación entre la IED y el territorio. Los antecedentes presentados en la sección anterior, y el material surgido de las entrevistas también aportarán al proceso hipotético-deductivo por lo que serán mencionados oportunamente.

### EL VÍNCULO DE LA EMPRESA CON LOS PROVEEDORES LOCALES

Decíamos en nuestra hipótesis que la IED no garantiza la existencia de DEL, que esto depende del tipo de vínculo entre la inversión y el territorio, en especial con la economía local. Nos interesa saber con quienes se ha relacionado la inversión, lo cual permitiría de algún modo caracterizar este vínculo que mencionamos en la hipótesis. Para dar una idea aproximada del alcance y tipo de vínculo, se realizó una consulta a todos los proveedores de Río Negro registrados en el Catálogo de Proveedores Industriales de RN, elaborado por la APERN. En él se registran las Unidades Proveedoras Productivas (UPP), las cuales se agrupan en seis categorías diferentes: Agrícola; Construcción y Afines; Especializados en Varias Industrias; Mecánica de Transporte Pesado e Industrial; Taller Metalúrgico Orientado al Sector Agropecuario; Transporte de Carga y Servicios Conexos.

En total hay 105 proveedores registrados, todos radicados en Río Negro. Algunos de ellos tienen sus casas matrices fuera del departamento, lo cual significa que no son oriundas de Río Negro, es decir, fueron creadas en otro lugar y luego se instalaron en dicho departamento. Tras consultar a toda la base de datos, 12 empresas han declarado ser

proveedores directos o indirectos del complejo liderado por Botnia. Cabe destacar que también desarrollan actividades dentro de la “Zona Franca Botnia” al menos tres empresas más que proveen insumos y servicios a pastera. Estas son Kemira, Andritz y Praxair, las cuales están en el registro de UPP que mencionamos antes. Eliminando a estas tres firmas del total, podemos decir que un 12% de las empresas locales han sido beneficiadas por la llegada de la planta de pulpa de celulosa. Las que sirven al complejo en forma directa son 8, y las 4 restantes lo hacen indirectamente atendiendo demandas de la empresa Forestal Oriental S.A., la cual pertenece al mismo grupo inversor y se ocupa de la producción y extracción de la madera.

Las dos terceras partes los vínculos entre la empresa y los proveedores locales se dan en el rubro Transporte Carga y Servicios Conexos, el resto corresponde a Construcción, Equipamiento Industrial y Catering. Por último, se ha agregado un proveedor más de servicios indirectos que no figura en la lista de UPP. Es el caso del Gran Hotel Fray Bentos, proveedor habitual de servicios de hotelería a pasajeros vinculados con el complejo industrial. Esta constatación ha sido realizada durante el trabajo de campo en entrevista con representantes del hotel.

Finalmente, de las 13 firmas identificadas como proveedoras, 4 tienen sus casas matrices en Fray Bentos.

Dos observaciones deben ser hechas antes de ver como queda el mapeo de relaciones entre la empresa motriz y los proveedores locales. Primero, no descartamos que existan otros proveedores activos al momento de realizar esta investigación. Solo presentaremos el mapa de relaciones con aquellos proveedores locales que han respondido a nuestra consulta, que están radicados en el departamento y que pueden considerarse como proveedores industriales. Segundo, a la empresa Botnia se le solicitó información acerca de cuantos eran sus proveedores y a que rubro y región del país pertenecían. Esa información nunca fue entregada por la empresa.

El siguiente mapa muestra el sector al que están vinculadas las empresas locales que abastecen directa o indirectamente al complejo, y la región geográfica a la que pertenece su casa matriz. Tres zonas pueden ser diferenciadas y son resaltadas en el gráfico a modo de “fronteras territoriales”. Una engloba a Rio Negro y permite diferenciar empresas ubicadas en Fray Bentos y en Young. Otra que corresponde al resto del país y que ha sido

identificada principalmente con Montevideo, y la última que se refiere a empresas coyas casas matrices están fuera del país. El mapa fue elaborado a partir de la adaptación del esquema de Markusen (1996), que realizara Rodriguez (2006) en su trabajo sobre los determinantes del Desarrollo Económico Territorial Endógeno, en cual se menciona en nuestro marco teórico (página 39), y es una de las pocas investigaciones que nos ha servido de antecedente específico.

Veamos entonces como queda el mapa:

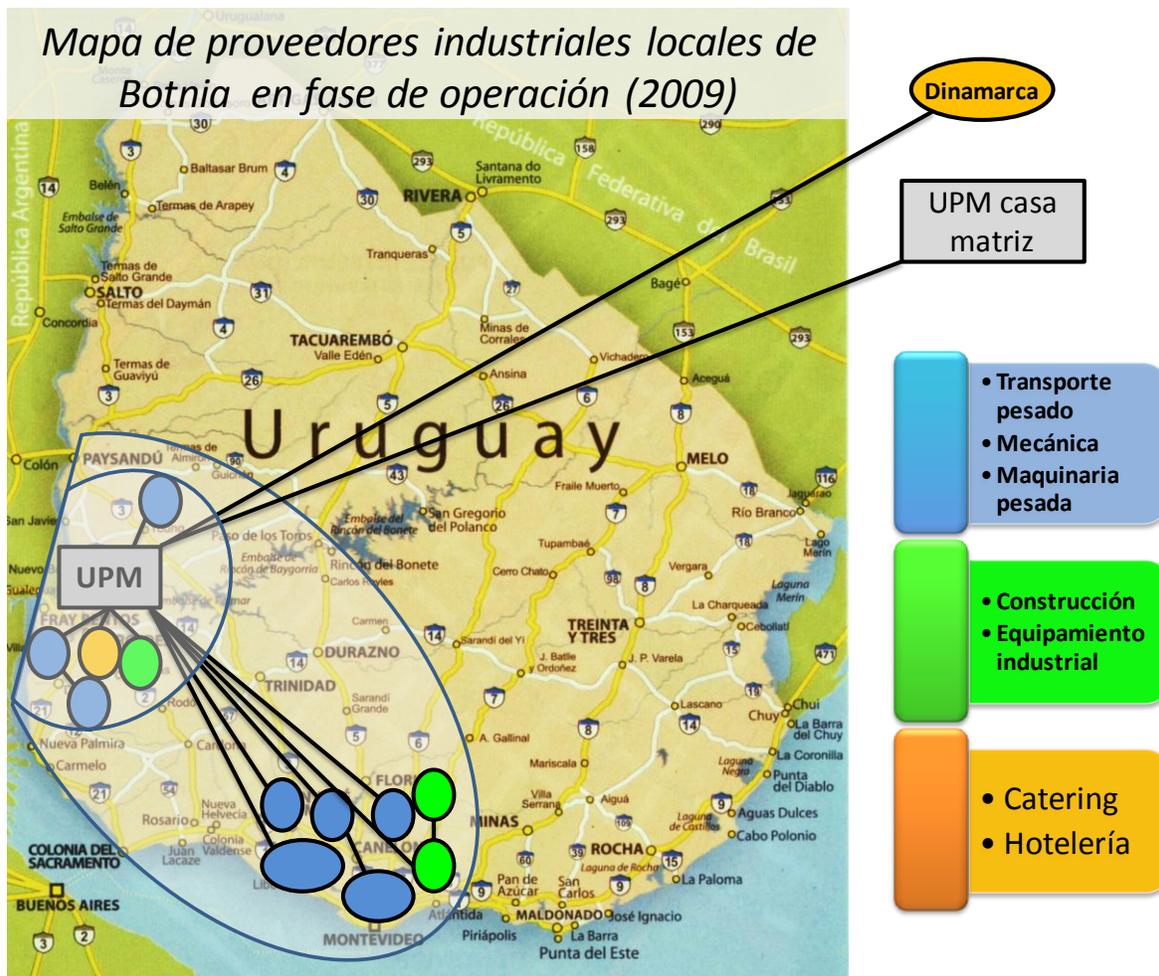


ILUSTRACIÓN 10: ELABORACION PROPIA

De algún modo hemos podido dibujar el mapa de relaciones con algunas de las empresas locales. Este mapeo muestra que habría un escaso relacionamiento con las PYMES locales si recordamos que estamos hablando de la inversión privada más grande de la historia del país. A su vez, estos vínculos estarían dispersos en el territorio nacional, y

caracterizados por una relación más bien dominante desde la empresa motriz hacia las Pymes locales. Pero por otro lado, inversiones como las realizadas en truck-centers, Petrobras, Volvo, y Gran Hotel Fray Bentos, el proyecto de tratamiento de aguas servidas y de residuos sólidos de la ciudad, son ganancias no esperadas inicialmente. Otros logros destacados son: el acercamiento al territorio de instituciones como el LATU y la creación de la Agencia de Promoción Económica de Río Negro, lo cual ha iniciado el camino para la definición de una estrategia de desarrollo local y para la articulación de políticas.

## EXCLUSIÓN PRODUCTIVA

Continuando con la intención de caracterizar el vínculo entre la IED y el territorio, en esta sección se presentará un análisis de la economía local y su “match” con las demandas de la industria celulósica. El análisis sugiere una falta muy importante de complementación entre la oferta del sistema productivo local y las demandas de la nueva industria. Esto marcaría desde un inicio el tipo y la cantidad de lazos posibles de tender entre la IED y el territorio, limitando la posibilidad de derrames y haciendo que el impulso inicial de la obra se extinga en el corto plazo.

En efecto, el departamento de Río Negro tiene una larga tradición en el sector agro industrial del país. La mencionada historia del Anglo es ejemplo de ello. En particular la ciudad de Young es considerada actualmente como un centro agropecuario muy importante a nivel nacional, y al día de hoy la incorporación de tecnologías de última generación a la explotación agropecuaria no es la excepción. No es de extrañar que ocurra esto en un departamento con un índice CONEAT<sup>29</sup> (índice del potencial productivo de la tierra) de 123 puntos en promedio para el período 2000-2007, esto es, el cuarto más alto del país. El precio por hectárea fue el tercero más alto de los 19 departamentos, y casi el 80% de las ventas de tierras fueron a compradores extranjeros en ese período. Cabe desatacar que Río Negro fue el departamento que más tierras vendió en el período en relación a su superficie total (44%). No sorprende, entonces, que Río Negro tanto tenga un perfil productivo marcado por la actividad agropecuaria. Solo un sector de actividad se acerca al peso que

---

<sup>29</sup> Datos del MGAP en [www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy)

tiene lo agropecuario en el total de valor agregado del territorio. Es el caso de Servicios Comunes, Sociales y Personales.

Si consideramos el período 1999-2004, años que podríamos considerar como no afectados por la llegada de la finlandesa, en promedio el sector Agropecuario representó el 31% del VAB total del departamento. Por su parte el rubro Servicios Comunes, Sociales y Personales alcanzó un promedio de 27% del total. Esto coincide con lo señalado antes respecto del perfil productivo del territorio. Si miramos el peso de sectores que podrían tener mayores posibilidades de vinculación con el proyecto productivo de Botnia, vemos que en conjunto y para el mismo período, la Construcción e Industria Manufacturera representan apenas el 3% del VAB total. La diferencia es aplastante a favor del sector primario y terciario.

La evidencia anterior sugeriría que el vínculo entre la inversión extranjera y el territorio huésped estuvo desde un comienzo muy comprometido, al menos desde el punto de vista de los lazos que se podrían establecer entre el entramado productivo local y la pastera. En lugar de complementación productiva podríamos hablar de proyectos productivos que tienden a excluirse mutuamente debido a la naturaleza de ambos. Este tema nos acerca al importante asunto de las estrategias que se pasará a analizar a continuación.

## ENCLAVE PRODUCTIVO

Proponemos que la inserción de la empresa en el territorio se aproxima más a las características de un enclave productivo que a las de una empresa integrada a su territorio, por lo que la dinámica de interacción con su entorno está limitada.

En OPYPA (2005) ya se consideraba el escenario anterior como una de las posibilidades: *“Las enormes inversiones asociadas a las plantas de celulosa generan potenciales oportunidades de negocios que, de no ser aprovechadas rápidamente por el empresariado nacional, serán tomadas por otras empresas extranjeras o se resolverán a través de importaciones. En este sentido, se vislumbran dos caminos alternativos extremos para la cadena de la celulosa: un “enclave celulósico”, donde los encadenamientos de la actividad de las grandes plantas apenas tendrían un mínimo efecto de derrame sobre otras industrias, o un “cluster celulósico-papelero” en el que las empresas nacionales lograrían*

*un fluido contacto con las plantas a través de la provisión eficiente de servicios, insumos, etc*". Por el momento, el cluster celulósico-papelero no se ha desarrollado. Claro está que el fenómeno es muy reciente aún y no se descarta que en un futuro el impulso inicial pueda derivar en esa suerte. Hasta ahora el escenario de enclave tiene más sustento.

Pero cuáles son las características de un enclave?. Un enclave productivo está formado por un conjunto de empresas concentradas geográficamente en un territorio bien delimitado, donde la pertenencia a una misma cadena de valor o sistema productivo es el factor que las aglutina. Involucra a empresas y subcontratistas, a trabajadores, proveedores, así como a instituciones públicas y privadas. En los enclaves, la característica principal según Rodríguez (2006) es que se presentan escasos efectos sobre el tejido productivo local del territorio en que se instalan. Las razones del enclave a menudo están relacionadas con temas de infraestructura, accesibilidad a mercados y/o materias primas, así como a las ventajas fiscales. Dos elementos adicionales que caracterizan a un enclave son: el contraste de una empresa altamente desarrollada, con el resto de la economía huésped; y el tipo de actividad encapsulada, encerrada en sí misma, que tiene relaciones más fuertes hacia el exterior que hacia la misma el territorio receptor. El carácter extranjero del enclave abona esta situación. Un muy elevado peso de las importaciones en el total invertido es una característica común a este tipo de organización.

Por lo tanto, debido al tipo de organización industrial que ha adoptado la IED en nuestro caso de estudio, al grado de relacionamiento con otras industrias locales, a los impactos de corto plazo observados en el territorio, a las ventajas del régimen de Zona Franca o éxclave, al fuerte contraste entre la empresa y el resto de la economía en términos de desarrollo, y la abundancia de materia prima apta para la fabricación de pulpa de celulosa, es que nos inclinamos hacia la figura del enclave mas que a la de una cadena integrada al resto de la economía local.

No estamos diciendo que no hubo efectos positivos ya que de hecho el empleo y el nivel de actividad han sido favorecidos, al menos en el corto plazo. Pero la lógica de eficiencia global de las grandes empresas transnacionales le dan al territorio donde se localizan un rol de plataforma satélite (Rodríguez, 2006). En efecto, si pensamos en los orígenes de los enclaves, Cardozo y Falleto (1969) nos dicen que muchos de estos se dieron en situaciones donde la formación del mismo se produce a raíz de la expansión de las

economías centrales, las cuales desarrollaron la producción para la exportación en gran escala por la vía de la inversión directa en economías de la periferia o tercer mundo.

## ESTRATEGIAS: EMPRESA VS. TERRITORIO

El vínculo entre la ETN y el territorio también se puede entender desde la óptica de las estrategias planteadas por ambos. En esta sección planteamos que la lógica de la empresa habría impuesto sus condiciones de manera que la capacidad del territorio de maximizar beneficios se vio disminuida.

Recordemos el planteo de Phelps (2008) respecto a la diferencia entre un estado de “competencia” en las relaciones y un estado de “desarrollo” en las relaciones, siempre hablando de las ETNs y los territorios huéspedes. Este señalaba la importancia que en la actualidad tienen las políticas de los gobiernos locales y nacionales para quebrar con la tensión entre la lógica de las ETNs y de los territorios. Las primeras buscarán internalizar beneficios (con estrategias muy sofisticadas), mientras que los segundos aspiran a la externalización de los mismos con el fin de lograr un mejor bienestar de la sociedad. La diferencia clave entre un estado y otro está dada por la densidad, el tipo y el número de relaciones (“links”) entre los diversos actores: ETNs, empresas locales, gobiernos nacionales y locales, e instituciones gubernamentales. También CEPAL (2005) indica que la calidad e intensidad de la interacción entre las empresas, su mercado y las instituciones pertinentes, contribuyen de manera decisiva al éxito del grupo de empresas y al desarrollo de la localidad donde se sitúan.

No podremos evaluar la densidad, el tipo y el número de “links” para nuestro caso de estudio, ya que no hay información para hacerlo, sobre todo si pensamos en los vínculos con gobiernos nacionales y locales, e instituciones gubernamentales.

Pero hay un elemento a tener en cuenta, tal vez de mayor contundencia, que respaldaría la hipótesis de que se está en un estado de competencia antes que desarrollo de las relaciones entre empresa y territorio. Este se refiere a las condiciones otorgadas al inversor, o sea, el régimen de Zona Franca. Nuestra línea de argumentación es la siguiente: durante el auge de actividad registrado hacia finales de 2007, cuando la pastera culminaba

la etapa de construcción, existía desde ese entonces una preocupación. En Alvarado, R. (2007) se dice que *“la única debilidad de estos proyectos desde la óptica del Uruguay Productivo estaría en la imposibilidad de maximizar ganancias para el país como consecuencia del tipo de beneficios otorgados al inversor”*. Esta situación podría cortar la secuencia virtuosa descrita por Rodrik (2003), donde los mayores ingresos fiscales podrían fortalecer a las instituciones, las que junto con la protección de los derechos de propiedad (cosa que efectivamente ocurre en nuestro país), aumentarían la inversión y fomentarían el progreso tecnológico, incrementando así el nivel de ingreso de los individuos. El punto en cuestión es: por qué el país cuando negoció con el inversor resignó al cobro de importantes ingresos fiscales?, era necesaria una concesión de ese tipo para que el inversor se decidiera por una localización en territorio uruguayo?, no habría alcanzado con la dotación de madera, recursos hídricos, salida marítima, estabilidad jurídica y tradición de respeto por los derechos de propiedad privada?. Es claro que estas preguntas permanecerán por siempre sin ser respondidas. Pero el propósito no es hallar respuestas sino abrir un espacio para reflexionar sobre la capacidad que ha tenido nuestro país para quebrar con la tensión entre la lógica de las ETNs y el territorio huésped. Es así que, si vemos el resultado final de la negociación, solo podemos decir que la estrategia de la empresa privada ha prevalecido por sobre la del territorio y que esta situación debilitaría la capacidad de desarrollo endógeno del territorio (Vázquez Barquero 1997).

Otro elemento inquietante se suma a la lista de cuestionamientos que se le podrían hacer a la posición que asumió el país. Veamos el contexto internacional del negocio de fabricación de celulosa según describe la empresa Botnia en su informe anual del año 2007. Dice: *“El fuerte crecimiento de Asia ha incrementado la demanda de las materias primas industriales en todo el mundo. La celulosa es una materia prima industrial y también un producto muy global. La prolongada buena coyuntura ascendente del mercado de la celulosa es en buena medida consecuencia del rápido desarrollo de Asia, que ha tenido un efecto positivo sobre nuestra posición como productores de celulosa. También el inicio de la producción de celulosa de eucalipto en Uruguay ha fortalecido nuestra posición como empresa de celulosa. Las regiones más propicias para el crecimiento de las plantaciones de eucalipto se encuentran en América del Sur e Indonesia. Pero las plantaciones no aparecen de la mañana a la noche. El mejoramiento de la fibra de eucalipto para materia*

*prima papelera empieza ya en el vivero. Nuestra filial uruguaya Forestal Oriental, especializada en el cultivo de eucalipto, viene realizando desde hace años mejoramiento genético a su producción de eucaliptos y ahora podremos aprovechar esta labor en los productos de la fábrica de Fray Bentos. Continuaremos trabajando concienzudamente en el mejoramiento de la especie y en el desarrollo de la fitotecnología. Una vez inaugurada la planta del Uruguay la oferta de Botnia se completó con la celulosa de eucalipto, con lo que actualmente somos uno de los escasos productores de celulosa que poseen tanto las fibras nórdicas como las del eucalipto del sur”.* La pregunta que surge es entonces, si el negocio ya gozaba de una posición ventajosa por una demanda global en expansión, oferta mundial limitada, y ventajas comparativas relacionadas con la materia prima disponible en estas latitudes, por qué desde acá se decidió mejorar aún más la tasa de retorno futura de la inversión a costa de reducir la capacidad local de captar beneficios?. Y aquí cabe preguntarnos algo más, el territorio tenía una estrategia para aprovechar los beneficios de esta inversión?, cuáles eran las políticas públicas de apoyo vigentes para capturarlos una vez que la IED arribara?.

## EL RÉGIMEN DE ZONA FRANCA

Aquí planteamos que este régimen le sirve al esquema de enclave productivo mencionado anteriormente ya que promueve la actividad aislada dentro del territorio nacional.

Para fundamentarlo debemos saber en que consiste dicho régimen. Tomaremos extractos textuales de un documento elaborado por ZONAMERICA (2009), donde se explican las principales características del régimen.

La ley N° 15.921 - sancionada el 17 de diciembre de 1987 - establece que las zonas francas son áreas aisladas del territorio nacional, donde se estimula la actividad económica a través de una normativa particular. En Uruguay, estas zonas de economía especial gozan de excepciones aduaneras y fiscales, además de estar excluidas de la jurisdicción de los monopolios estatales. Esto las diferencia de la mayoría de las zonas francas del mundo, donde en general, sólo se contemplan beneficios aduaneros y algunas exenciones fiscales de carácter limitado. En las zonas francas, en principio, se aplica toda la normativa positiva

uruguaya, a excepción del derecho aduanero y tributario. Cuando se habla de zona franca se hace insoslayable la referencia al resto del territorio nacional. La denominación que surge por defecto y tal vez la más adecuada sea: “zona no franca”.

Desde el punto de vista aduanero, las actividades que se desarrollan en zona franca se considerarán realizadas fuera del territorio nacional. Vale decir que la introducción de mercaderías desde la zona franca a la zona no franca se considerará “importación”, debiéndose abonar las tasas y aranceles pertinentes de acuerdo a la normativa imperante. De igual forma la introducción de mercaderías desde la zona no franca a la zona franca será considerada “exportación” del Uruguay a todos sus efectos.

Cada área delimitada como zona franca es explotada o administrada por el Estado o por particulares debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo. Dicha autorización es de carácter oneroso. El pago o cobro de operaciones comerciales - compras o ventas realizadas desde zona franca - no requieren intervención de las autoridades económicas uruguayas, incluyendo al Banco Central del Uruguay. Por lo tanto existen ilimitadas facultades para repatriar capitales y beneficios.

Estas facilidades permiten a la empresa resolver fácilmente a través de importaciones cualquier escases o falta de insumos a nivel local así como el giro ilimitado de utilidades. Si bien los proveedores locales tienen la ventaja de la localización la cual actúan como un diferencial de precio a su favor, ahora están expuestos a la competencia internacional, situación para la cual podrían no estar preparados. A su vez, debido a la tecnología involucrada en el proyecto y la escala de mismo, ciertos componentes no pueden ser abastecidos desde el territorio nacional.

En resumen, el régimen de Zona Franca puede ser visto como el entramado jurídico e institucional de aquel enclave productivo descrito en el apartado anterior. No afirmamos que haya una causalidad desde el régimen a la formación de enclaves, pero sí podemos decir que son funcionales el uno con el otro, caracterizando así el tipo de vínculo que se establece entre el territorio y la empresa extranjera.

## CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las características del vínculo entre la empresa y el territorio habrían limitado las posibilidades de desarrollo económico local tras el impulso inicial que significó la llegada de la IED.

Los principales argumentos que se plantearon en este trabajo para caracterizar tal vínculo son: que se habría conformado un enclave productivo alejado del sistema productivo local con una elevadísima proporción de importaciones en el total invertido, lo que muestra la debilidad de la economía local (y nacional) como proveedor de insumos para emprendimientos de esta envergadura y tecnología involucrada; la falta de complementación entre el proyecto productivo finlandés y el perfil productivo del territorio caracterizado por una tradición agropecuaria y de servicios comunales muy marcada; las facilidades otorgadas al inversor que son funcionales al aislamiento de la ETN, es decir, las condiciones marco (Zona Franca) habrían servido a la reproducción de un modelo de acumulación de enclave; y por último, una marcada divergencia entre las estrategias del territorio (si es que existía) y la IED.

Los beneficios igualmente existieron pero se dieron principalmente en el corto plazo y en muchas ocasiones alcanzaron al territorio nacional o regional más que a la economía local fraybentina. El efecto Botnia a nivel país habría generado un círculo virtuoso porque posicionó al país en el mapa mundial de inversiones como un país serio con reglas claras y ventajas de recursos naturales. Esto plantearía la conveniencia de ver nuestro país como unidad territorial al momento de pensar acciones para atraer nueva IED en lugar de realizar esfuerzos dispersos.

A nivel local, lo que sí hubo fue un fuerte efecto “construcción” en el corto plazo, evidenciado por un boom de consumo durante 2006 y 2007, generando temporalmente mejores ingresos, mayor nivel de actividad y menor desempleo. Pero se pone en duda la capacidad del sistema productivo local para vincularse con la nueva industria. En este sentido se destaca la necesidad de trabajar sobre variables de cambio lento como: adaptación al cambio, cooperación, visión de conjunto, iniciativa y emprendurismo local, capacidad de aprendizaje, iniciativa empresarial. Por lo que un esfuerzo coordinado, sostenido y bien enfocado parece ser importante.

Si se piensa en una política de apoyo con un enfoque local, deberían considerarse también aspectos prácticos como la capacitación de los recursos humanos con un enfoque técnico y bien orientado hacia las demandas específicas de la nueva industria. A su vez, el apoyo financiero para acceder al capital inicial, sobre todo al momento de incubar nuevos emprendimientos, es fundamental si se desea estimular el emprendurismo local.

Por último, si esperamos que la IED sea una solución milagrosa a los problemas del desarrollo, es más probablemente que terminemos observando enclaves con limitados efectos de derrame. En cambio, con políticas públicas articuladas de apoyo que nutran las capacidades productivas endógenas y permitan capturar los beneficios de la IED, podríamos asistir al cambio estructural que supone un proceso de DEL.

## ANEXO

### FORMATO DE ENTREVISTA PARA TRABAJO DE CAMPO

#### 1- DATOS DEL ENTREVISTADO:

Nombre:

Organización a la que pertenece:

Función:

Nacionalidad:

2- Reside en Fray Bentos? En el caso afirmativo, hace cuánto tiempo? (años)

3- Cree usted que desde la llegada de Botnia hubo un impacto positivo (+), negativo (-), o neutro (=) sobre las siguientes variables (indicar en cada caso)?:

Ingresos (personales) de la población local

Nivel de vida de la población local

Ocupación y empleo

Cantidad de trabajo/ Nivel de capacitación del capital humano local

Equidad en la riqueza

Ambiente de negocios

Emprendurismo local/ Creación de nuevas empresas

Otra variable relevante para usted.Cuál y por qué?

Su comentario:

4- En la valoración anterior: Cuáles fueron los factores causantes más relevantes? (Valore del uno al diez cada item siendo 10 la mayor valoración) :

El monto de la inversión total

El tamaño de la obra civil

La coyuntura económica

Instalación de empresas proveedoras

Por otro factor/es, Cuál/es? Valoración?

5- Cree que el impacto sobre las variables anteriores se mantendrá en el tiempo? Cuánto?

Menos de 5 años

Entre 5 y 10 años

Entre 10 y 20 años

Más de 20

Su comentario:

6- Cómo se imagina usted Fray Bentos en 20 años?

7- Cómo se imagina su situación económica personal en 20 años?

8- De qué depende que Fray Bentos entre en una senda de crecimiento y desarrollo sustentable en los próximos años?. Valore del uno al diez cada ítem siendo 10 la mayor valoración:

Actividad de la empresa Botnia

De otras inversiones industriales

De la evolución del agro

De la evolución del turismo

Iniciativa del empresariado local

Capacidad de adaptarse al cambio

Capacidad de adueñarse del proceso de crecimiento y desarrollo

Tener una visión de conjunto

Saber trabajar juntos

Apoyo del gobierno nacional

Apoyo del gobierno local departamental

Que los fraybentinos sean emprendedores

No depender de la permanencia de ninguna empresa en especial

Que no haya Impacto medioambiental negativo del sector industrial

Resolución del Conflicto internacional

Otro? Indicar cual/es:

9- Otros comentarios suyos sobre la relación entre Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Económico Local en Fray Bentos.

RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

INDIVIDUO	RFB(AÑOS)	PREGUNTA 3							PREGUNTA 4				PREGUNTA 5					
		F3.1	F3.2	F3.3	F3.4	F3.5	F3.6	F3.7	F4.1	F4.2	F4.3	F4.4	R5.1	R5.2	R5.3	R5.4		
1	45	1	1	1	1	0	1	1	9	9	9	8				1		
2	si	1	1	1	1	0	1	0	8	10	8	9	1					
3	8	1	1	1	1	0	1	1	9	10	9	9		1				
4	2	1	0	1	0	nc	1	0	8	5	5	9				1		
5	mont	1	1	1	1	0	1	1	7	9	7	8				1		
6	young	1	0	1	1	nc	1	1	9	9	7	8				1		
7	2	1	1	1	1	1	1	1	10	10	5	8		1				
8	mont	1	1	1	0	0	1	1	7	6	3	7	1					
9	4	1	1	1	1	-1	0	1	9	9	7	6			1			
10	42	1	1	0	1	1	1	-1	9	8	9	4	1					
11	30	1	1	1	1	1	1	1	9	9	7	10				1		
12	46	1	0	1	1	0	1	1	10	10	7	5				1		
13	46	0	1	1	1	nc	1	1	9	8	8	9	1					
14	2	1	1	1	1	-1	1	1	8	8	6	6				1		
15	mercedes	1	1	1	1	0	1	1	8	8	6	6				1		
16	44	-1	-1	-1	1	-1	0	1	8	9	9	nc	1					
17	37	-1	-1	-1	1	-1	0	1	10	10	9	nc	1					
18	47	1	1	1	1	0	1	1	10	10	8	7				1		
19	si	1	1	1	1	1	1	0	8	10	10	6		1				
20	monte	1	1	1	1	1	1	1	5	4	8	10				1		
<b>Total</b>		15	13	15	18	1	17	15	<b>Total</b>	170	171	147	135	<b>Total</b>	6	3	1	10
A P	Altamente Positivo	13a20							<b>Media</b>	8,5	8,55	7,35	7,5					
P	Positivo	5a12							<b>S</b>	1,2354	1,73	1,73	1,72					
=	Neutro	-4a4							<b>CV</b>	0,1453	0,2	0,23	0,23					
N	Negativo	-12a-5																
A N	Altamente Negativo	-20a-13																

INDIVIDUO	PREGUNTA 8 (los factores están ordenados de mayor a menor importancia según la media)														
	F8.12	F8.14	F8.6	F8.5	F8.13	F8.9	F8.2	F8.7	F8.8	F8.11	F8.4	F8.10	F8.15	F8.3	F8.1
1	fb emp	medicamb	cambio	iniciativa	indep	trab juntos	otr inv	adueñarse	vision conj	gob local	turismo	gob nac	conflicto	agro	botnia
2	10	10	10	10	10	8	8	7	8	6	8	4	2	8	8
3	8	9,22	9	9	9	9	8	8	9	4	7	4	7,39	5	4
4	10	10	10	10	10	10	9	10	10	7	10	7	1	6	9
5	8	10	9	10	9	8	7	8	8	10	9	10	10	8	6
6	9	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	6	10	8	6
7	9	9	9	8	10	9	7	9	8	7	8	6	10	8	5
8	10	10	5	8	10	7	10	6	5	8	6	5	10	5	10
9	8	8	8	10	7	10	8	6	8	8	8	4	8	5	6
10	9	9	10	10	10	8	10	9	8	7	7	6	6	7	8
11	10	5	10	10	9	10	10	10	10	10	9	10	9	3	5
12	10	10	10	10	10	8	9	10	9	10	10	8	7	9	8
13	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	8	7	10	8
14	10	10	9	8	5	10	8	9	8	10	9	10	7	9	8
15	10	8	10	9	10	10	9	10	10	10	10	10	7	8	9
16	7	8	8	8	4	6	6	9	7	6	5	4	3	4	4
17	10	10	10	8	10	10	9	10	10	10	7	10	10	10	9
18	10	10	10	7	10	10	9	10	10	10	5	10	10	7	9
19	10	10	10	8	10	8	10	5	8	9	9	9	10	8	10
20	10	10	9,24	10	10	10	10	10	10	10	10	10	6	10	6
20	10	10	9	10	8	8	10	10	7	8	10	8	7	8	6
<b>Total</b>	187	185	184	182	180	178	175	174	171	168	165	149	147	146	144
<b>Media</b>	9,35	9,26	9,21	9,10	9,00	8,90	8,75	8,70	8,55	8,40	8,25	7,45	7,37	7,30	7,20
<b>Factor</b>	fb emp	medicamb	cambio	iniciativa	indep	trab juntos	otr inv	adueñarse	vision conj	gob local	turismo	gob nac	conflicto	agro	botnia
<b>Nivel</b>	meta	meso	meta	meta	meta	meta	meso	meta	meta	meso	meso	macro	macro	meso	micro
<b>S</b>	0,93	1,25	1,20	1,02	1,75	1,21	1,21	1,59	1,36	1,79	1,65	2,39	2,76	2,03	1,91
<b>CV</b>	0,10	0,13	0,13	0,11	0,19	0,14	0,14	0,18	0,16	0,21	0,20	0,32	0,37	0,28	0,27

SERIES DE DATOS

Año	Trimestre	Período	Fray Bentos:	Fray Bentos:	PBI Uruguay (USD de		Tasa de Desempleo	
			Total de Horas Trabajadas	Ingresos Totales (a \$ de Dic.2004)	2000) CEPAL	Anual - Interior Urbano INE		
1999	I	1	381099	89929033	1999	21296,89	1999	10,7
	II	2	345570	113075811	2000	20989,95	2000	13,3
	III	3	234128	83659453	2001	20279,39	2001	15,0
	IV	4	176134	74457203	2002	18042,2	2002	16,9
2000	I	5	319514	104117825	2003	18434,61	2003	17,0
	II	6	249763	86513098	2004	20613,58	2004	13,2
	III	7	215411	66368856	2005	21978,95	2005	12,6
	IV	8	226568	74885042	2006	23000,58	2006	12,2
2001	I	9	246906	73977951	2007	24744,41	2007	10,6
	II	10	265129	85736790	2008	26946,23	2008	8,6
	III	11	170750	76733655				
	IV	12	202622	72260319				
2002	I	13	190374	64901822	IED semestral (USD corrientes)			
	II	14	171126	69322158	CEPAL			
	III	15	187268	78595146	2003	I	207,50	
	IV	16	191400	54538669	2003	II	209,00	
2003	I	17	129580	40342831	2004	I	151,10	
	II	18	222186	61664237	2004	II	181,40	
	III	19	188752	61809528	2005	I	314,50	
	IV	20	165822	44310176	2005	II	532,80	
2004	I	21	199468	63715509	2006	I	698,70	
	II	22	206980	52111975	2006	II	794,80	
	III	23	236066	51338971	2007	I	585,40	
	IV	24	194188	53471968	2007	II	744,10	
2005	I	25	311286	63307449	2008	I	1045,20	
	II	26	313274	56234426	2008	II	795,50	
	III	27	185296	60800512				
	IV	28	293994	68563909				
2006	I	29	345736	92612100				
	II	30	375497	77206184				
	III	31	431532	92656099				
	IV	32	381750	88675114				
2007	I	33	394796	91524428				
	II	34	422468	95345999				
	III	35	331231	75201963				
	IV	36	378749	71425989				
2008	I	37	392828	85723720				
	II	38	393506	80420422				
	III	39	423348	97408891				
	IV	40	426426	82595076				



## ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

El análisis realizado sobre los datos obtenidos en la encuesta es el de Componentes Principales. El análisis de componentes principales (ACP) es un análisis factorial. Este tipo de análisis busca descomponer la matriz de datos en factores que cumplen con ciertas propiedades. El objetivo es obtener nuevas variables, incorrelacionadas entre sí, que de algún modo eliminen la información redundante de la nube de puntos para obtener lo esencial de la matriz de datos. De lograrse, se podrá pasar de un espacio de muchas dimensiones a uno de menor complejidad, facilitando el análisis de las relaciones entre variables y distancias entre individuos. Los datos son analizados en el ámbito de relaciones lineales.

El ACP se aplica a tablas de datos cruzados de individuos y variables cuantitativas, y con él se pretende explorar la cercanía entre individuos y la relación entre las variables. Dependiendo del objetivo del estudio se le dará mayor importancia a uno u otro aspecto del análisis, siendo la recomendación general la de considerar ambas nubes (individuos y variables). Cuando se trabaja con datos estandarizados, las coordenadas en las nuevas variables (factores o componentes) son las correlaciones de las variables originales con los nuevos ejes. Por lo que una observación de esos coeficientes nos permitirá ver a quien representa cada nueva variable, y que variables se oponen o agrupan en los nuevos ejes.

El ACP que se ha realizado en el presente trabajo se propone como principal objetivo analizar la relación entre las variables consideradas en la encuesta hecha durante el trabajo exploratorio realizado en Fray Bentos en octubre de 2008. En él se definieron 15 características consideradas clave para que el territorio entre en una senda de crecimiento y desarrollo económico a largo plazo. Se pidió a cada uno de los 20 entrevistados dar una valoración del uno al diez según la importancia que tenía para ellos cada factor. La idea es lograr reducir la cantidad de variables a unas pocas que serán combinación lineal de las originales, y que resuman la información que proveen los datos. Caben destacar dos limitaciones: el pequeño tamaño de la muestra en relación a la cantidad de variables consideradas; y la falta de representación del universo considerado. Es así que la información extraída se tomara solo como insumo para nuestro análisis exploratorio y de ninguna manera servirá para respaldar nuestras hipótesis de trabajo.

A continuación se presentan las variables utilizadas en el análisis.

“¿De qué depende que Fray Bentos entre en una senda de crecimiento y desarrollo sustentable en los próximos años?. Valore del uno al diez cada ítem siendo 10 la mayor valoración:

1. Actividad de la empresa Botnia (micro): permanencia y actividad de la empresa por lo menos durante su vida útil (*actempresa*).
2. Otras inversiones industriales (meso): inversiones en otras ramas de la industria que lleguen motivadas por el impulso inicial de la pastera o por otro factor (*inversiones*).
3. Evolución del agro (meso): crecimiento del sector (*agro*).
4. Evolución del turismo (meso): crecimiento del sector (*turismo*).
5. Iniciativa del empresariado local (meta): protagonista de dinámicas endógenas (*iniciativa*).
6. Capacidad de adaptarse al cambio (meta): flexibilidad para ajustarse a la nueva realidad (*adaptarse*).
7. Capacidad de adueñarse del proceso de crecimiento y desarrollo (meta): que la sociedad toda lidere el proceso (*adueñarse*).
8. Tener una visión de conjunto (meta): existencia de metas comunes de largo plazo (visión).
9. Saber trabajar juntos (meta): capacidad de coordinación, comunicación, y negociación (*trabajojuntos*).
10. Apoyo del gobierno nacional (macro): asistencia técnica y/o financiera, contexto regulatorio y macro económico estable (*gobnacional*).
11. Apoyo del gobierno local departamental (meso): principal responsable de la articulación de políticas e iniciativas a nivel local (*goblocal*).
12. Que los fraybentinos sean emprendedores (meta): actitud proclive a la toma de riesgo, capacidad de innovación y de emprender proyectos nuevos (*emprendedores*).
13. No depender de la permanencia de ninguna empresa en especial (meta): que no se repita la experiencia del Anglo (*nodependier*).
14. Que no haya Impacto medioambiental negativo del sector industrial (meso):

específicamente en relación a la actividad de la empresa Botnia (*noimpacto*).

15. Resolución del Conflicto internacional (macro): se refiere a la apertura del puente Gral. San Martín (*resolucion*).

Como primer paso se analizarán las correlaciones de las variables originales a través de la matriz de coeficientes de correlación de Pearson con el propósito de detectar variables que estén significativamente correlacionadas. De ser así, pensaríamos que hay información que podría ser considerada como redundante en la nube de puntos y podríamos optar por no considerarlas desde el inicio.

Correlaciones	empresarios	no.impacto	adaptarse	iniciativa	no.depender	trabajo.juntos	inversiones	adueñarse	vision	gob.local	turismo	gob.nac	resolucion	agro	act.empresa
empresarios	1	0,223	0,271	-0,039	,516(*)	0,359	,688(**)	0,216	0,256	,479(*)	0,384	,538(*)	0,062	0,386	,668(**)
no.impacto	0,223	1	-0,031	-0,145	0,241	-0,121	0,073	-0,097	-0,144	0,024	0,063	0,053	-0,059	,664(**)	,470(*)
adaptarse	0,271	-0,031	1	0,251	0,308	,461(*)	0,157	,484(*)	,784(**)	0,241	0,411	,456(*)	-0,189	0,400	0,090
iniciativa	-0,039	-0,145	0,251	1	0,177	0,094	0,235	0,149	0,186	-0,023	,640(**)	-0,084	-0,407	0,036	-0,227
no.depender	,516(*)	0,241	0,308	0,177	1	0,249	,548(*)	0,057	0,355	0,168	0,237	0,214	0,219	0,327	,458(*)
trabajo.juntos	0,359	-0,121	,461(*)	0,094	0,249	1	0,270	0,393	,773(**)	0,433	0,382	,489(*)	0,138	0,270	0,123
inversiones	,688(**)	0,073	0,157	0,235	,548(*)	0,270	1	0,123	0,217	0,390	0,350	0,386	0,134	0,182	,525(*)
adueñarse	0,216	-0,097	,484(*)	0,149	0,057	0,393	0,123	1	,616(**)	0,321	0,250	,479(*)	-0,206	0,257	-0,135
vision	0,256	-0,144	,784(**)	0,186	0,355	,773(**)	0,217	,616(**)	1	0,382	0,359	,536(*)	-0,094	0,281	0,057
gob.local	,479(*)	0,024	0,241	-0,023	0,168	0,433	0,390	0,321	0,382	1	0,392	,865(**)	0,432	,473(*)	0,407
turismo	0,384	0,063	0,411	,640(**)	0,237	0,382	0,350	0,250	0,359	0,392	1	0,423	-0,153	,448(*)	0,084
gob.nac	,538(*)	0,053	,456(*)	-0,084	0,214	,489(*)	0,386	,479(*)	,536(*)	,865(**)	0,423	1	0,355	,469(*)	0,325
resolucion	0,062	-0,059	-0,189	-0,407	0,219	0,138	0,134	-0,206	-0,094	0,432	-0,153	0,355	1	0,113	0,054
agro	0,386	,664(**)	0,400	0,036	0,327	0,270	0,182	0,257	0,281	,473(*)	,448(*)	,469(*)	0,113	1	0,364
act.empresa	,668(**)	,470(*)	0,090	-0,227	,458(*)	0,123	,525(*)	-0,135	0,057	0,407	0,084	0,325	0,054	0,364	1

\*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

\*\*.. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Observando las correlaciones entre variables (ver anexo) podemos decir que *visión* y *gobnacional* están asociadas linealmente a uno o más factores. Podemos prescindir de ellas en el ACP sin tener una pérdida de información relevante.

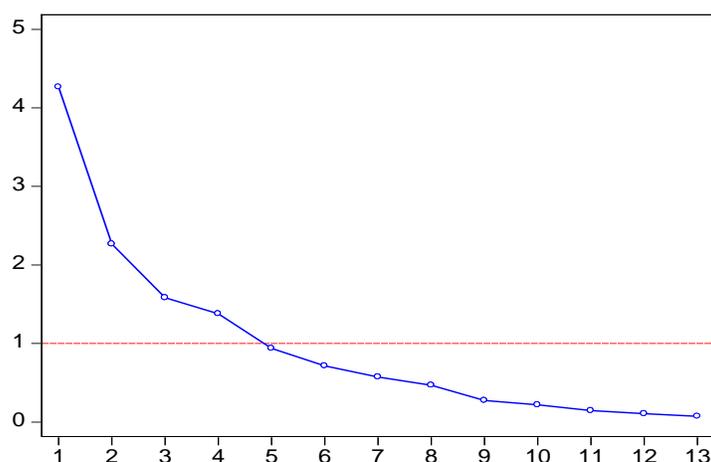
Veamos en la siguiente tabla el poder explicativo de cada uno de los ejes o nuevas variables, así podremos decidir con cuantas quedarnos al finalizar el análisis:

**Varianza total explicada**

Componente	Autovalores iniciales		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	4,266	32,814	32,814
2	2,267	17,439	50,253
3	1,582	12,166	62,419
4	1,377	10,595	73,014
5	0,937	7,209	80,223
6	0,713	5,488	85,712
7	0,573	4,406	90,118
8	0,468	3,602	93,72
9	0,274	2,106	95,826
10	0,22	1,69	97,516
11	0,146	1,122	98,638
12	0,106	0,812	99,45
13	0,072	0,55	100

**Método de extracción: Análisis de Componentes principales.**

Scree Plot (Ordered Eigenvalues)



El primer componente explica casi la tercera parte de la inercia total. Con el segundo se llega al 50%, y recién con el quinto componente se supera al 80% de la varianza total. Los primeros cuatro tienen autovalores todos mayores a la unidad, es decir, mayores al promedio. Este criterio nos sugiere quedarnos con los primeros cuatro componentes. Los autovalores representan el aporte a la inercia total de cada nuevo eje.

Trataremos de ver que sentido tienen las correlaciones obtenidas entre cada eje y las variables originales. Recordemos que la idea es establecer relaciones entre variables originales y reducir el espacio de interpretación y para lograr esto tendremos que sacrificar

en parte la calidad de representación de los individuos. Estos caracterizaron las variables con las puntuaciones que le dieron a cada una, pero puede pasar que no todos queden bien representados por los nuevos ejes, en especial si tomamos un número reducido de componentes.

La matriz de correlaciones presentada más abajo muestra que el **primer eje** está correlacionado positivamente con los 13 factores aunque no todos con la misma fuerza. Las 10 variables con más de 0,5 están en color azul en la tabla en la primera columna. Solo cuatro variables presentan correlaciones menores a 0,5 en la primera componente. Estas son: *noimpacto*, *iniciativa*, *adueñarse*, y *resolución*. Las correlaciones con las variables originales con este eje son todas positivas, por lo que se espera que aquellos individuos que respondieron positivamente a las preguntas se encuentren ubicados en los cuadrantes 1 y 4 del plano principal.

Existe una estructura común al conjunto de variables que queda expresada por la primera componente. Esa estructura podría estar relacionada en parte con la visión sistémica de la competitividad, enfoque que sirvió para determinar la elección de las 15 variables iniciales. Aspectos de los cuatro niveles de la competitividad sistémica (meta, macro, meso, micro) están representados en el primer componente. El **segundo eje** se identifica principalmente con la actividad de la empresa Botnia y su impacto medio ambiental, y con la capacidad de la sociedad de protagonizar dinámicas endógenas y de liderar un proceso de DEL (*actempresa*(-0,61), *noimpacto*(-0,51), *iniciativa*(+0,67), *adueñarse*(+0,53)). Pero si bien este eje representa a las cuatro variables, las agrupa de modo diferente pues se encuentran en lados opuestos del eje. En efecto, las dos primeras muestran signo negativo y las otras dos signo positivo. Del lado negativo parecen encontrarse factores exógenos al territorio y endógenos a la empresa, mientras que del lado positivo se ubican dos aspectos endógenos clave para el DEL. El **tercer eje** recoge principalmente la menor importancia relativa dada a la resolución del conflicto (-0,62) respecto de la iniciativa del empresariado local (0,53). Ambas están en lados opuestos del eje. De algún modo esta nueva variable dice que quienes valoraron como positivamente el factor *iniciativa*, otorgaron menos importancia a la resolución del conflicto binacional como factor clave para que Fray Bentos entre en el buen camino. En el **cuarto y quinto eje** las variables más relevantes son *noimpacto*(+), *inversiones*(-), *agro*(+); y *resolucion*(+)

respectivamente. El cuarto componente es una mezcla de varios factores difíciles de interpretar en conjunto. Un intento de hacerlo nos conduce a pensar que el cuidado medioambiental y la evolución del agro parecen ir en el mismo sentido, pero se oponen a otras inversiones industriales. De algún modo se estaría representando el dilema de si el modelo de desarrollo para el territorio debe basarse en el agro o en la industria. El quinto eje representa otra vez a la resolución del conflicto internacional. Podemos pensar entonces en quedarnos con cuatro ejes y no con cinco, lo que alcanzará para explicar el 73% de la varianza total de los puntos.

**Matriz de componentes**

Componente	1	2	3	4	5
1 emprendedores	0,800	-0,258	0,013	-0,217	-0,281
2 no.impacto	0,311	-0,509	0,486	0,556	0,084
3 adaptarse	0,593	0,463	-0,087	0,223	-0,134
4 iniciativa	0,201	0,669	0,531	-0,297	0,273
5 no.depender	0,633	-0,233	0,164	-0,316	0,135
6 trabajo.juntos	0,588	0,288	-0,413	-0,031	0,036
7 inversiones	0,679	-0,163	0,098	-0,557	-0,093
8 adueñarse	0,428	0,530	-0,290	0,287	-0,344
9 turismo	0,633	0,465	0,277	-0,055	0,344
10 gob.nac	0,735	0,028	-0,486	0,139	0,046
11 resolucion	0,101	-0,471	-0,621	-0,145	0,567
12 agro	0,677	-0,139	0,163	0,584	0,283
13 act.empresa	0,580	-0,614	0,198	-0,079	-0,299

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

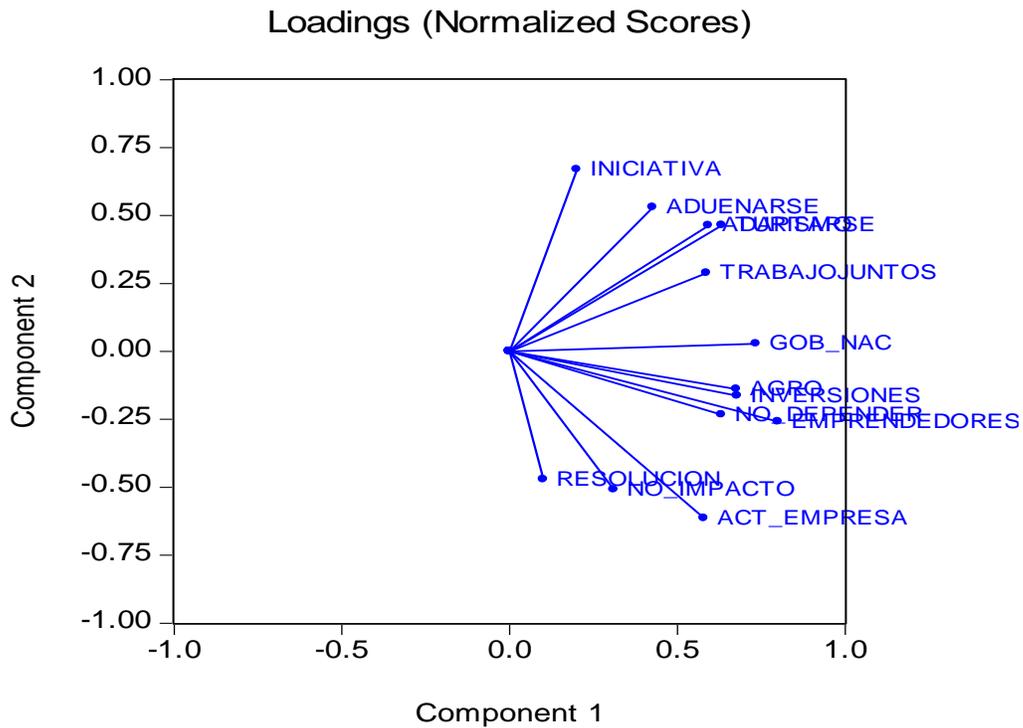
**CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS**

Como resultado de la aplicación del ACP, se decide trabajar con 4 nuevas variables cuyo significado se resume a continuación.

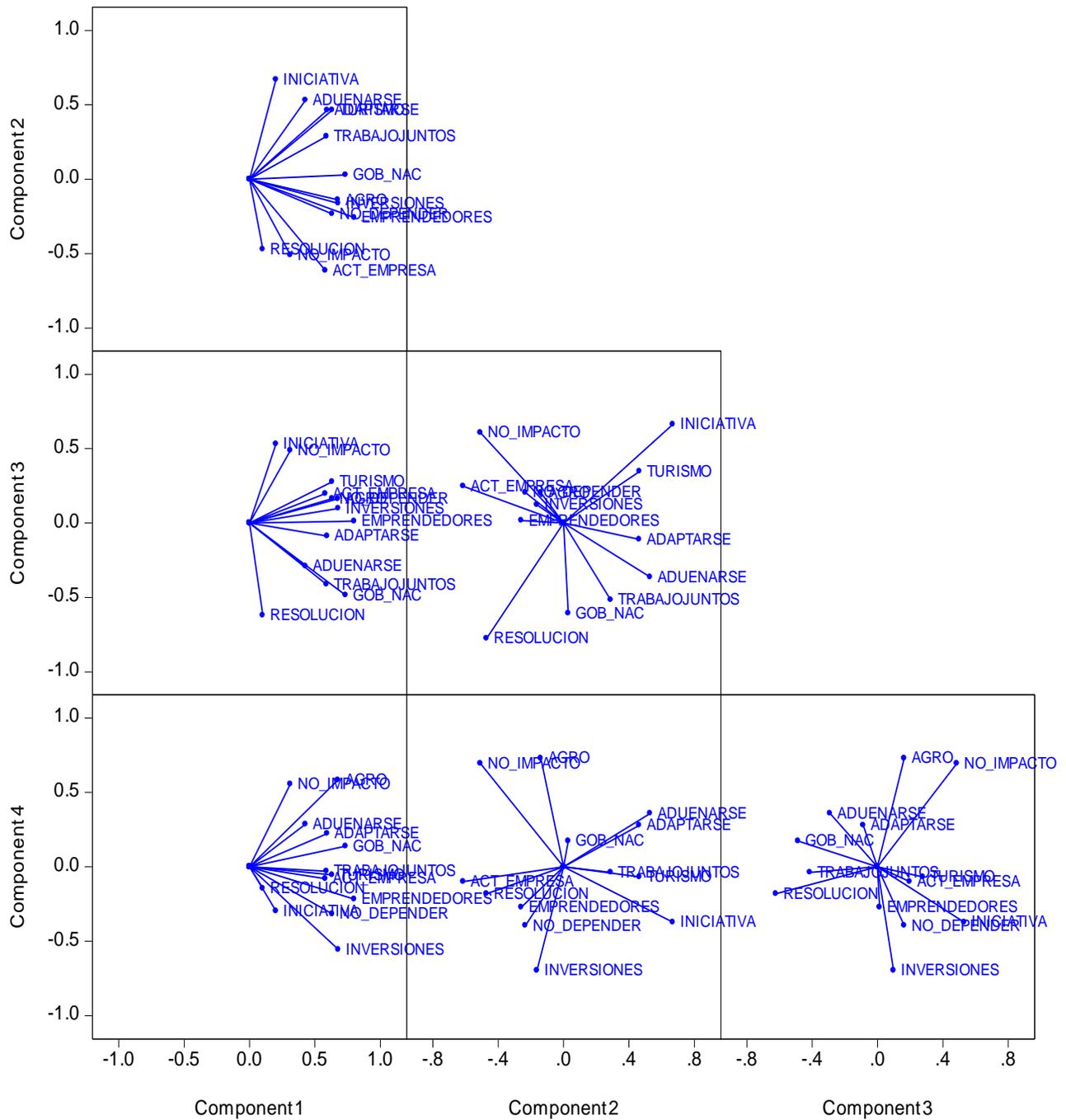
Un primer factor (33% de la inercia) recogería la **relación sistémica que hay entre los trece factores** propuestos, el segundo (17% de la inercia) **opone la dimensión**

**endógena a la exógena** del desarrollo, el tercero (12% de la inercia) enfatiza la poca importancia dada a la **resolución del conflicto en comparación con la iniciativa del empresariado local**, y el cuarto (10% de la inercia) representaría la postura respecto al **modelo de desarrollo** que se desea para el territorio (agropecuario o industrial).

Salidas ACP



### Loadings (Normalized Scores)



## BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, R.: *Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo*. Artículo compilado en libro “Del otro lado del río” de Vicente Palermo et al. Editorial Edhasa, setiembre 2007.

AROCENA, J.: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus y Universidad Católica, Montevideo, 2002.

AROCENA, J., et al: *Fray Bentos antes y después de la crisis del Anglo*. CLAEH, Montevideo, 1993.

BANCO MUNDIAL: *Estudio de Impacto Acumulativo – Plantas de Celulosa Uruguay*. Setiembre 2006.

BLANCO, J.: *Introducción al Análisis Multivariado: teoría, técnicas y aplicaciones a la realidad latinoamericana*. Universidad de la República, Uruguay.

BOTNIA S.A.: *Informe Ambiental Resumen*. Diciembre 2004.

BITTENCOURT, G., et al.: *IED y Crecimiento Económico de largo plazo en el MERCOSUR*. DECON/UEDELAR, marzo 2006.

BECATTINI, G.: *Del distrito industrial Marshalliano a la “Teoría del Distrito” contemporánea*. Investigaciones Regionales, nº 101, España, 2002.

CAMPODÓNICO, G.: *El Frigorífico Anglo: Memoria urbana y memoria social en Fray Bentos*.

CASABÓ, M., RAFANIELO, C.: “*Que pasa en Fray Bentos con la llegada de las plantas de celulosa? Estudio de caso: impacto en el desarrollo local*”. Memoria de grado, UCUDAL, tutoría de Dr. José Arocena, 2006.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina): *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*. Libros de la CEPAL nº 88, noviembre 2005.

CHUDNOVSKY, D; LOPEZ, A.: *Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur*. Revista de la CEPAL nº 92, agosto 2007.

DURAN F., V.: *Sector forestal: ¿hacia un complejo integrado o un mero enclave?* OPYPA, Anuario 2005.

IFOK (Institute for Organisational Communication), Dr. Hannah Büttner.: *Addressing the meta-level of systemic competitiveness – New approaches for private sector development (draft version)*. Berlin, noviembre 2006.

KRUGMAN, P.: *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch, DL. 1997.

MADOERY, O. *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM EDITA, abril 2008.

METSA-BOTNIA: *Estudio del impacto socioeconómico del Proyecto Plantas de Celulosa Botnia S.A en Uruguay*. Resumen Ejecutivo, mayo 2004.

MEYER-STAMER, J., et al.: *Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política*. Revista de la CEPAL, n° 59, Santiago 1996.

MEYER-STAMER, J.: *The Hexagon of local economic development*. mesopartner working paper, 2004. ([www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com))

MEYER-STAMER, J.: *Que es el Desarrollo Económico Local? Por qué es tan difícil?.*2003. ([www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com))

MEYER-STAMER, J.: *Systemic Competitiveness Revisited - Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development*. mesopartner working paper (Draft Version). 2005. ([www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com))

PACPYMES (Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa): *Informe final: Fray Bentos competitivo*. Elaborado por Dr. Ulrich Harmes-Liedtke, marzo 2007. ([www.pacpymes.gub.uy](http://www.pacpymes.gub.uy))

PHELPS, N. A.: “*Cluster or Capture? Manufacturing Foreign Direct Investment, External Economies and Agglomeration*”. *Regional Studies*, 2008, 42:4,457 — 473

PORTER, M.: *La ventaja competitiva de las naciones*. Harvard Business Review, 1990. En *Ser Competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones*. Ed. Deusto, Barcelona, 2003.

SILVA, I.: *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*. Revista de la CEPAL, n° 85, abril 2005.

SILVA, I.: *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. ILPES, CEPAL 2003.

RODRIGUEZ, A.: *Desarrollo Económico Territorial Endógeno: Teoría y aplicación al caso Uruguayo*. Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo, DT02/06, junio 2006.

RODRIG, D. y SUBRAMANIAN, A.: *La primacía de las Instituciones*. Finanzas & Desarrollo, junio 2003.

VAZQUEZ BARQUERO, A.: *Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia*. EURE (Santiago) v.23 n.70 Santiago, diciembre 1997.

VAZQUEZ BARQUERO, A.: *Desarrollo Endogeno y Globalización*. Artículo publicado en: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.): *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

WILLIAMSON, O.: *La Nueva Economía Institucional: una mirada introspectiva y hacia el futuro*. Trabajo presentado en reunión anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Washington DC, 1999.