

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**Tesis Maestría en Sociología**

**Políticas públicas y desarrollo territorial:  
el caso de Villa Constitución de Uruguay**

**Cristina Rundie Mintegui**  
Tutor: Alberto Riella

**2019**

## **Agradecimientos**

A Alberto Riella, por orientar este proceso de investigación y por estimular, desde hace diez años, mi trayectoria académica en la temática del desarrollo regional y territorial.

A la Dirección del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte, por propiciar las condiciones para mi dedicación a la formación de posgrado.

A las personas entrevistadas -ex trabajadores/as de El Espinillar, referentes políticos y de instituciones- por su tiempo y buena disposición para contribuir a este trabajo.

Al Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, por facilitarme el acceso a información de los censos de población.

A Pedro Requelme, por el valioso material de su autoría sobre Villa Constitución.

A Gonzalo Bandera, por los documentos sobre la política azucarera.

A Nancy Torres, por su colaboración con la desgrabación de entrevistas.

A los/as estudiantes que transitaron por el curso de Desarrollo Territorial, por el intercambio renovador de cada año.

A mi madre y a mi padre, por su permanente compromiso afectivo. A mi hermano Hugo y a Mónica, por alentar mi crecimiento profesional.

A mis variadas amistades, por acompañar este proceso y nutrirme desde sus singularidades.

## **Resumen**

La investigación se centra en la temática del desarrollo territorial y regional, y en las políticas públicas implementadas con tales fines en Uruguay.

El objetivo principal es contribuir a la generación de conocimiento sobre los efectos socio-territoriales de las políticas públicas para el desarrollo territorial. Esto se hace a través de un estudio de caso de la localidad de Villa Constitución, del departamento de Salto.

Se busca dar cuenta de los cambios acontecidos en el territorio a raíz de la aplicación de distintos modelos de desarrollo desde mediados del SXX hasta la actualidad, abordando especialmente lo sucedido con la instalación, puesta en marcha y posterior cierre del emprendimiento azucarero “El Espinillar”.

Se implementa una estrategia metodológica mixta, se trabaja con métodos cuantitativos y cualitativos, y con fuentes primarias y secundarias, a saber: entrevistas, información documental y datos censales.

Los resultados muestran que las alternativas sociales del territorio han dependido y dependen fuertemente de las políticas públicas de desarrollo. El ingenio azucarero, como producto de una estrategia estatal de planificación regional, constituyó la principal fuente de trabajo mientras estuvo en vigencia, además de favorecer el aumento poblacional y el de las actividades económicas y la organización colectiva.

La etapa de funcionamiento del complejo presenta distintas fases, las que muestran en su conjunto el paulatino declive del proceso. Las primeras décadas son de auge, seguidas por periodos en los que comienza a decaer la actividad productiva, y a su vez emerge el fomento a las iniciativas locales, visualizado en el incremento del movimiento cooperativo. Finalmente, la concreción de su cierre impacta fuertemente en el territorio.

Los últimos años de Villa Constitución muestran una disminución en la cantidad de población y un proceso de envejecimiento, una economía predominantemente de servicios, y estrategias públicas de desarrollo territorial, así como actores individuales y colectivos que no logran alterar la matriz productiva, la situación de rezago y, por ende, las oportunidades socio-ocupacionales. La memoria colectiva sigue estando ligada a lo que significó El Espinillar, constituyéndose en una parte importante de la identidad territorial.

**Palabras clave**

Políticas públicas/ desarrollo territorial/ transformaciones sociales.

## Tabla de contenidos

	<b>Págs.</b>
<b>Introducción</b> _____	<b>1-3</b>
<b>Capítulo I: Problema de investigación y metodología</b> _____	<b>4-15</b>
1.1 Problema de investigación_____	4-8
1.2 Hipótesis_____	9
1.3 Objetivos_____	10
1.4 Metodología_____	11-15
1.4.1 La estrategia de investigación_____	11
1.4.2 El uso de documentos_____	11-12
1.4.3 El uso de datos secundarios cuantitativos_____	12
1.4.4 Las entrevistas_____	13-14
1.4.5 Análisis y tratamiento de los datos_____	14-15
<b>Capítulo II: El debate sobre el desarrollo territorial</b> _____	<b>16-38</b>
2.1 Debates sobre el desarrollo en América Latina_____	16-21
2.2 El desarrollo regional y sus distintos abordajes_____	21-29
2.3 La mirada territorial del desarrollo_____	29-38
2.3.1 Construyendo la noción de territorio_____	29-33
2.3.2 Procesos de reterritorialización y desterritorialización_____	33-35
2.3.3 Territorio y desarrollo: discusiones emergentes_____	35-38
<b>Capítulo III: Un pasaje por la historia de Constitución</b> _____	<b>39-50</b>
3.1 Los orígenes del departamento de Salto y del pueblo de Constitución_____	39-40
3.2 La primera mitad del SXX_____	40-41
3.3 La creación de El Espinillar y los cambios en el territorio_____	41-43
3.4 Las particularidades de la década de 1970_____	43-47
3.5 El camino hacia el cierre de El Espinillar_____	47-49
3.6 Principales hitos de Villa Constitución y El Espinillar_____	50
<b>Capítulo IV: Población y empleo en Villa Constitución</b> _____	<b>51-64</b>
4.1 La composición de la población_____	52-55
4.2 Las actividades económicas_____	55-61

4.2.1 La condición de la actividad económica_____	55-59
4.2.2 La distribución por sectores de la economía_____	59-61
4.3 La distribución de las ocupaciones_____	61-63
4.4 Síntesis de resultados_____	62-64
<b>Capítulo V: La perspectiva de los actores sobre el proceso de cambios</b> _____	<b>65-89</b>
5.1 El Espinillar en su etapa de funcionamiento_____	66-74
5.1.1 Características del territorio_____	66-69
5.1.2 Los empleos de El Espinillar_____	69-74
5.2 El cierre de El Espinillar_____	74-82
5.2.1 El territorio, la lucha sindical y la situación de los/as trabajadores/as_____	74-79
5.1.2 Significado de El Espinillar_____	79-82
5.3 El territorio actual_____	82-89
5.3.1 Caracterización socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural_____	82-86
5.3.2 Alternativas para el desarrollo del territorio_____	86-89
<b>Capítulo VI: Conclusiones</b> _____	<b>90-97</b>
<b>Bibliografía</b> _____	<b>98-102</b>
<b>Anexos</b> _____	<b>103-113</b>
1. Anexo A: Mapas de ubicación de Villa Constitución y El Espinillar	103-106
2. Anexo B: Pautas de entrevistas_____	107-113

## **Introducción**

El presente trabajo constituye la tesis requerida para la obtención del título de Magíster del Programa de Maestría en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

A su vez, la investigación se inscribe dentro de las tareas de investigación desarrolladas, por quien suscribe, en el Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario de la Región Litoral Norte de la Universidad de la República, concretamente en la línea denominada “Transformaciones productivas, empleo y desarrollo territorial”.

El principal objetivo es contribuir a la generación de conocimiento sobre los efectos socio-territoriales de las políticas públicas para el desarrollo territorial, buscando también aportar a la reflexión acerca de las desigualdades territoriales del país, y especialmente a lo que hace al posicionamiento socio-económico de la región litoral norte, la cual históricamente se ha visto desfavorecida.

Esto se realiza a partir de un estudio de caso sobre la localidad de Villa Constitución del departamento de Salto, en un período que va desde mediados del SXX hasta la actualidad. El territorio de interés fue elegido en el siglo pasado para la aplicación de una política pública azucarera, que fue de industrialización por sustitución de importaciones y de planificación regional, se instaló allí uno de los principales complejos del país, denominado “El Espinillar”, el cual produjo un cambio en la matriz productiva y en la composición social.

Es así que este trabajo se propone describir los principales efectos sociales que suscitaron en la localidad con la instalación, puesta en marcha y posterior cierre del complejo agroindustrial; así como también dar cuenta de los procesos socio-territoriales que se han generado en Villa Constitución a raíz de la aplicación de los distintos modelos de desarrollo: la planificación regional, posteriormente el desarrollo local, y el más reciente modelo de desarrollo territorial.

Las hipótesis que orientan el estudio suponen que las estrategias públicas implementadas en el territorio han determinado en gran medida las alternativas de la localidad. Se asume que El Espinillar, por su envergadura, constituyó una matriz socio-territorial dominante, y desde su desmantelamiento no logró ser sustituida por otra; y se considera que los actores

locales tienen una visión positiva sobre el emprendimiento, el que continúa siendo su principal referencia.

La estrategia metodológica implementada es de tipo mixta, se trabaja con métodos cuantitativos y cualitativos, bajo el supuesto de que éstos permiten abordar distintas dimensiones del fenómeno. Se recurre a la utilización de fuentes primarias y secundarias, dentro de las primarias está lo proveniente de la aplicación de entrevistas cualitativas, y las secundarias son documentos institucionales y datos estadísticos censales. La información de cada una de las fuentes es analizada y presentada en distintos capítulos y, en su conjunto, logran dar cuenta de los objetivos planteados.

El trabajo se estructura de la siguiente manera:

En el **capítulo I** se presenta el problema de investigación con las preguntas orientadoras; en segunda instancia se detallan las hipótesis; luego el objetivo general y los específicos. Seguidamente se plantea la metodología, la cual se subdivide en: la estrategia de investigación, el uso de documentos, el uso de datos secundarios cuantitativos, las entrevistas, y análisis y tratamiento de los datos.

En el **capítulo II** se exponen las referencias teóricas. Éste está compuesto por los conceptos centrales y la discusión que motiva el estudio, y se divide en tópicos. Se comienza con los debates sobre el desarrollo en América Latina, y se continúa con el desarrollo regional y sus distintos abordajes. En tercer lugar se coloca la atención en la mirada territorial del desarrollo, y a este apartado se lo desglosa en una primera parte que pretende construir teóricamente la noción de territorio; luego se hace referencia a los procesos de reterritorialización y desterritorialización (por su centralidad en el problema de investigación); hasta llegar a lo que remite a las discusiones emergentes entre territorio y desarrollo.

En el **capítulo III** se presenta la historia de Villa Constitución, esto se hace en base al tratamiento de fuentes documentales. El recorrido comienza con el surgimiento del departamento de Salto y del pueblo de Constitución, pasando por lo acontecido en la primera mitad del SXX, hasta llegar a la creación de El Espinillar y los cambios en el territorio. Luego se destina un apartado a lo sucedido en la década de 1970, por sus particularidades. Se cierra el capítulo con los hechos que dieron paso al cese del



emprendimiento. Finalmente, se sintetizan en una línea de tiempo los principales hitos de la historia de Constitución y del complejo azucarero.

El **capítulo IV** muestra la evolución de la población, las actividades económicas y las ocupaciones de Villa Constitución en el período. Esto se realiza a partir del procesamiento de datos censales de 1963, 1975, 1985, 1996 y 2011. Se divide en: la composición de la población (dando cuenta de las cantidades y la estructura por sexo y edades); las actividades económicas (abordando el comportamiento de variables como la distribución de la población según condición de la actividad económica, y según sectores de la economía); finalmente se analiza la distribución de las ocupaciones, cerrando con una síntesis de los principales resultados.

El **capítulo V** es el que presenta la perspectiva de los actores sobre los cambios acontecidos, a partir del análisis de los discursos de las personas entrevistadas. Está compuesto por tres etapas: la de funcionamiento de El Espinillar; la de su cierre; y las características actuales del territorio. Cada fase, a su vez, se subdivide en tópicos que emergieron de los relatos. El capítulo se complementa con la exposición de imágenes actuales de Villa Constitución y de El Espinillar.

Finalmente, al **capítulo VI** lo constituyen las conclusiones y reflexiones que surgen de todo el trabajo.

## Capítulo I

### Problema de investigación y metodología

#### 1.1 Problema de investigación

La preocupación por el desarrollo de los territorios a escala sub-nacional data desde mediados del SXX, inicialmente suscitada en Europa Occidental, para luego extenderse a otros países, entre ellos, los latinoamericanos.

El diagnóstico, en el escenario posguerra, era el de la existencia de disparidades o desequilibrios territoriales al interior de los países, es decir, algunos territorios con mayores ventajas económicas y sociales frente a otros rezagados, y la necesidad de accionar sobre ello, en vistas de lograr planes nacionales de desarrollo equilibrado.

Desde sus orígenes y hasta la actualidad, se ha podido ver cómo las formas de resolver las desigualdades territoriales y favorecer los procesos de desarrollo, fueron cambiando. Se pueden identificar tres grandes estrategias o enfoques, con características específicas sobre cómo y quiénes planifican, y con qué prioridades. Además, cada una de las propuestas se inscribe en determinado contexto socio-histórico internacional que incide fuertemente en su despliegue.

A la primera impronta se la denominó “planificación regional”, la cual se efectuaba desde las instancias centrales de los gobiernos hacia las regiones consideradas rezagadas o en condiciones de marginación o exclusión. Esta práctica tuvo vigencia entre las décadas de 1950 y finales de 1970, con evoluciones específicas en cada país (CEPAL, 2017).

Se trató de una estrategia de desarrollo económico y social, influenciada por el pensamiento keynesiano, que promulgaba a la intervención estatal como medida efectiva para corregir los problemas que el crecimiento económico estaba generando. En los países llamados -en ese entonces- periféricos, dichas ideas ganaron fuerza a través del entendimiento de que éstas ofrecían respuestas para la salida del subdesarrollo (De Mattos, 1993).

Para Latinoamérica, por tanto, la génesis del desarrollo regional vino de la mano de formulaciones teórico-ideológicas provenientes del exterior, que parecían apropiadas para

dar solución a las problemáticas espaciales y, además, satisfacían las necesidades de los sectores dominantes internos, interesados en la acumulación de capital (Rofman, 1985).

La centralidad de la propuesta estuvo en la promoción de la actividad industrial, considerada un motor para los procesos de desarrollo. Fue así que la política económica se orientó a la industrialización, y a favorecer los productos y mercados internos.

Se entendía que el fomento a la instalación de fábricas en zonas postergadas generaría otros procesos, tales como: una más equilibrada distribución de las actividades productivas, de la población y del empleo en los territorios nacionales (De Mattos, op. cit.).

Uruguay fue uno de los países que puso en marcha este modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (en adelante ISI), o también llamado “de crecimiento hacia adentro”. En ese marco, el Estado propició la creación de varios complejos industriales o “polos de desarrollo” en distintos territorios, y alentó un mercado de consumo para los bienes manufacturados.

Este trabajo pretende dar cuenta del impacto de la aplicación de una política pública de la época, a través de lo acontecido con un emprendimiento fabril en un territorio del norte del país, sin dejar de reconocer que las experiencias fueron variadas, tanto en lo estrictamente productivo, como en las repercusiones sociales en los territorios donde se llevó a cabo.

El interés se centra en la política de fomento de la industria azucarera, y se pone el foco en “El Espinillar”, complejo que estuvo ubicado a pocos kilómetros de Villa Constitución, localidad del departamento de Salto.

La política pública azucarera respondió a una estrategia macroeconómica, pero también regional y sectorial. Regional porque otorgó incentivos a la localización de grandes complejos industriales en determinadas regiones, con el objetivo de favorecer su desarrollo; y sectorial porque los complejos fueron agroindustriales, es decir, basaban su tarea en el procesamiento de productos originarios de la agricultura, lo que conllevó medidas diferenciadas para el sector, en un escenario que privilegiaba la seguridad alimentaria.

La producción de azúcar en Uruguay adquiere un impulso a partir de los cincuenta, en base a incentivos y regulaciones del Estado que se concretan en la Ley Azucarera (Errea, 1993). Se alcanzaron objetivos importantes, como el logro del autoabastecimiento del país. La

estrategia ocupó directamente a unas cinco mil personas en la industria y en las plantaciones, entre las permanentes y zafrales. Los tres ingenios que funcionaron fueron el eje de una importante actividad productiva donde se localizaron (Buxedas; Pereyra, 1990).

Pero esto cambia en décadas posteriores (de los ochenta y fuertemente en los años noventa) con las consecuencias de una nueva estrategia macroeconómica implementada en el país, de tipo neoliberal, que promulgó el abandono de la protección, la apertura de los mercados y la pretensión de privatización de las empresas públicas. Esto implicó el desmantelamiento de muchos emprendimientos productivos propios del modelo ISI, entre ellos, los azucareros. Dentro de las consecuencias negativas están las ocupacionales, producto de la desaparición de fuentes de trabajo en un interior del país que no contaba con opciones alternativas.

El Espinillar fue uno de los más grandes complejos, funcionó desde fines de la década de 1940 hasta principios de 1990, sufriendo el proceso sobre el cual se hizo referencia, en todas sus etapas.

Sus orígenes fueron en marzo de 1946, cuando el Poder Ejecutivo promulgó la Ley de Expropiación de tierras destinadas a dicho ingenio, y el 30 de diciembre del mismo año la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (en adelante ANCAP) tomó posesión de las tierras e inició su forestación (Buxedas; Pereyra, op. cit.).

El funcionamiento de la planta agroindustrial significó un cambio en el territorio, ya no se dependía de la producción agrícola-ganadera, y se pasó a contar con empleos públicos y estables que ocupaban a gran parte de la población de los pueblos de Constitución, Belén y de la ciudad de Salto.

Sin embargo, desde fines de la década de los sesenta, el gobierno nacional comenzó un movimiento para su cierre. Este proceso se extendió hasta los noventa, cuando El Espinillar fue vendido a la Corporación Nacional para el Desarrollo, cesando así la actividad agroindustrial del organismo (ANCAP, 2009). El cierre del emprendimiento significó un nuevo cambio en la estructura productiva y en la composición socio-demográfica del territorio.

En este trabajo se pretende conocer las transformaciones socio-territoriales acontecidas a partir de la aplicación de esta política pública, lo cual implica observar lo que generó en su

etapa de vigencia, así como en la posterior a su cierre -signada por la desregulación- hasta llegar al escenario más actual.

La problemática se inscribe en las propias de las desigualdades territoriales, es decir, en el reconocimiento de que persisten en nuestro país territorios en situación de notoria desventaja, como lo es el del caso de interés, pero no todos tienen la misma historia ni similares características actuales. Las huellas de modelos de desarrollo anteriores, sumadas a la hibridez de las políticas y acciones presentes, hacen a la necesidad de generar conocimiento sobre las singularidades.

Es por ello que se opta por algunas propuestas teóricas de autores de referencia del enfoque territorial, quienes brindan categorías para analizar las transformaciones socio-territoriales, lo que serviría para su aplicación a otros casos.

Una de las elegidas es la del autor Berdegué (2012), quien dice que el desarrollo territorial debe tratarse de un proceso tendiente a lograr crecimiento económico acompañado de inclusión social, lo que se genera a partir de cambios en la estructura productiva y de transformaciones institucionales en el territorio en cuestión.

Los cambios en la estructura productiva, en este caso, tienen que ver con la misma apuesta a la actividad industrial en un territorio donde era inexistente, por tanto, ese elemento ya estaría presente, pero se le suma el del conocimiento de los tipos y calidad de los empleos que generó la estrategia, asumiendo la importancia del empleo en dicho escenario. No se puede olvidar que la intervención del Estado en ese primer modelo tuvo también que ver con la regulación de las actividades laborales, generándose así lo que se denominó “sociedad salarial”, donde la condición asalariada se liga a la condición ciudadana, es decir, se era ciudadano porque se era trabajador, dada la buena calidad de los puestos de trabajo (protección social, acceso a la vivienda, al consumo, a la salud, la educación, entre otros) (Leal, 2010).

Por su parte, las transformaciones institucionales constituyen el otro elemento inherente a los procesos de desarrollo territorial. Esto tiene que ver con la generación de institucionalidad, todo lo que refiere a la existencia y conformación de redes de relaciones sociales (acción colectiva) basadas en la confianza entre los actores del territorio y los externos a él. Aquí entran en juego elementos culturales y de identidad territorial. La consolidación de instituciones a través del aprendizaje colectivo es indispensable para la

conformación de proyectos que acompañen el desarrollo técnico y la competitividad (Schejtman; Berdegué, 2004).

Pero como se pretende indagar en términos de proceso, es decir, conocer los cambios en el territorio, tanto en el momento de funcionamiento de la planta, como en lo acontecido en etapas posteriores a su cierre y hasta llegar a la actualidad, es que se toman insumos de Entrena Durán (2010), quien entiende que un espacio físico-natural deviene en territorio a partir de las actuaciones humanas ejercidas sobre él, y éstas son de tipo socioeconómico, político-institucional y simbólico-cultural. Es así que se propone dar cuenta de los cambios en esas dimensiones constitutivas del territorio.

Se considera que el conocimiento generado podría aportar a la comprensión de los procesos de desarrollo territorial desde mediados del SXX hasta el presente, y por ende, a la reflexión en torno a las dificultades actuales del territorio para lograr autonomía y bienestar.

Las preguntas que siguen son las que orientan este estudio:

- ¿En qué grado se han dado transformaciones socio-territoriales en Constitución a raíz de la aplicación de los diferentes modelos de desarrollo territorial, desde mediados del SXX hasta la actualidad?
- ¿Qué efectos sociales produjo la instalación, el funcionamiento y el desmantelamiento de El Espinillar?
- ¿Qué representaciones tienen los actores locales referentes, y sus organizaciones, sobre estos cambios?

## **1.2 Hipótesis**

Como respuestas tentativas a las preguntas que orientan esta investigación se considera que:

1. Las políticas públicas implementadas para el desarrollo territorial han determinado en gran medida las alternativas socio-territoriales de Villa Constitución.
2. La puesta en marcha del emprendimiento agroindustrial El Espinillar, por su envergadura, constituyó una matriz socio-territorial dominante, y desde su desmantelamiento no logró ser sustituida por otra.
3. Los actores locales referentes tienen una visión positiva sobre El Espinillar y este modelo de organización y producción continúa siendo su principal referencia. La estructuración de la acción colectiva se consolidó en dicho modelo, y las organizaciones que allí emergieron siguen siendo las principales del territorio.

### **1.3 Objetivos**

#### **Objetivo general:**

Contribuir a la generación de conocimiento sobre los efectos socio-territoriales de las políticas públicas para el desarrollo territorial.

#### **Objetivos específicos:**

1. Describir los procesos socio-territoriales que se han dado en Villa Constitución desde mediados del SXX hasta la actualidad, a raíz de la aplicación de los distintos modelos de desarrollo territorial.
2. Describir los principales efectos sociales que se produjeron en Villa Constitución durante la instalación, el funcionamiento y el desmantelamiento del Ingenio Azucarero “El Espinillar”.
3. Presentar las representaciones de los principales referentes de los espacios colectivos e institucionales del territorio, respecto a los cambios vividos.



## **1.4 Metodología**

### **1.4.1 La estrategia de investigación**

La investigación trata de un estudio de caso, ya que se indaga en la experiencia de un territorio (Villa Constitución<sup>1</sup>) y sus transformaciones sociales, a partir de la aplicación de distintos modelos de desarrollo. Además, se pone el foco en los efectos socio-territoriales de El Espinillar, emprendimiento productivo que funcionó allí por más de cuatro décadas.

Para dar respuesta a las preguntas orientadoras y lograr los objetivos propuestos, se implementó un diseño de tipo descriptivo, ya que lo que se buscó fue caracterizar o describir los cambios en el territorio en un período determinado.

El abordaje de la investigación es mixto, es decir, se trabaja con los dos métodos, cualitativo y cuantitativo. Se implementa una estrategia de “complementación”, la cual consiste en asumir que cada una de las visiones sobre la realidad social permite conocer dimensiones diferentes acerca del fenómeno que se investiga. Esta modalidad lleva a que la exposición de los resultados en el informe se presente en distintos capítulos, diferenciados por el método empleado (Batthyány; Cabrera, 2011).

Se emplearon técnicas de relevamiento de tipo primarias y secundarias. La técnica primaria fue la de la entrevista cualitativa. Las secundarias fueron el uso de documentos, y el procesamiento de datos cuantitativos censales. A continuación se presentan más detalles sobre cada una.

### **1.4.2 El uso de documentos**

Con el objetivo de realizar una primera aproximación a los hechos acontecidos en el territorio en el período de interés, es que se realizó una reconstrucción histórica con base en aportes de documentos que lo posibilitaron.

Tal como expresa Corbetta (2007), todas las sociedades producen documentos y éstos pueden ser utilizados como bases de datos para la investigación social, si bien fueron creados con otros fines. Dentro de las ventajas de la técnica, se encuentra la que tiene que

---

<sup>1</sup> Ver anexo A.

ver con que los documentos permiten estudiar el pasado, aspecto que es central en este trabajo.

El autor los clasifica en documentos personales, por un lado, e institucionales, por otro. Aquí se utilizaron los de tipo institucional, aquellos que refieren a producciones de instituciones o de individuos pero en el contexto de su vida “institucionalizada”, y por ello son de carácter público, a diferencia de los personales (Corbetta, op. cit.).

Se trabajó con documentos de época elaborados por intelectuales de Salto, para caracterizar al departamento en cuanto a la estructura productiva, y a la esfera socio-política. Se tomaron también producciones específicas sobre la localidad de Constitución, concretamente aquellas que refieren a la historia de instituciones educativas. Además, se recurrió a aportes de investigaciones sociales, una de carácter antropológico que aborda como uno de los casos especiales, el de Villa Constitución en tanto ciudad relocalizada. Otras que remiten a los procesos de cambios de la industria azucarera uruguaya.

### **1.4.3 El uso de datos secundarios cuantitativos**

Para describir los cambios objetivos que sucedieron en el territorio a lo largo del período, se recurrió al trabajo con datos secundarios cuantitativos, concretamente se acudió a fuentes estadísticas oficiales.

Se solicitaron al Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República<sup>2</sup>, datos de Constitución provenientes de los cinco censos de población de Uruguay, los cuales se efectuaron en los años 1963, 1975, 1985, 1996 y 2011, por parte del Instituto Nacional de Estadística.

Como principales aspectos para analizar las transformaciones sociales se eligió conocer: características demográficas (cantidad de población y composición por sexo y edades); y la distribución de la población respecto a: condición de la actividad económica, sectores de la economía, y categorías de ocupación. Sobre ello es que se solicitaron los datos de la localidad para los cinco censos.

---

<sup>2</sup> Servicio central, técnico y académico, encargado de almacenar, sistematizar y acondicionar bases de datos producidas o procesadas por docentes, estudiantes e investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales y de otras instituciones.

#### 1.4.4 Las entrevistas

Con el propósito de conocer las valoraciones de ex trabajadores/as de El Espinillar, de referentes de los espacios colectivos e institucionales del territorio y de informantes clave, respecto a los cambios vividos, es que se aplicó la técnica de la entrevista. Ésta se caracteriza por realizarse a sujetos seleccionados según un plan de recogida de datos, y “su objetivo último es conocer la perspectiva del sujeto estudiado, comprender sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones y sentimientos, los motivos de sus actos” (Corbetta, op. cit.: 344).

Dicha técnica fue complementada con el registro de imágenes (fotografías) tomadas durante el trabajo de campo, las que muestran la actualidad física de Villa Constitución y de El Espinillar, y se presentan en el capítulo de análisis de las representaciones y discursos de los actores.

Se instrumentó la entrevista de tipo focalizada, semi-estructurada e individual. Focalizada porque remitió al tema central de interés, semi-estructurada porque fue guiada por una serie de preguntas que orientaron las conversaciones, e individual porque la unidad fue el actor o sujeto.

Para seleccionar a los/as entrevistados/as, se tomó el criterio de Veiga y Rivoir (2004), en acuerdo con sus planteos respecto a que la definición de actor es compleja y ha sido muy debatida en la Sociología, por ende, se decide considerar actor local a aquellas personas o instituciones con inserción en distintos ámbitos de la vida local, que intervienen de forma decisiva y transformadora en la dinámica socio-económica.

Fue así que se entrevistó a personas que viven en la localidad de Constitución, y a otros informantes claves que pueden incidir en su transformación. Se realizaron quince entrevistas en total, en el período que va de agosto de 2017 a octubre de 2018.

Los referentes consultados fueron:

- Dos del Gobierno Local: Alcalde y Concejel del Municipio de Villa Constitución, este último también ex empleado de la fábrica.
- Nueve ex trabajadores/as de El Espinillar, zafrales y permanentes, algunos/as que residen en Constitución y otros en la ciudad de Salto (tres mujeres y seis varones).

- Dos informantes calificados que aportaron su visión desde otras formas de relacionarse con el territorio: un ex maestro de la escuela y oriundo de la localidad; y un ex tallerista de teatro y director del documental “500 kilómetros: El triunfo de los vencidos”, el cual muestra la lucha sindical emprendida por el cierre de El Espinillar.
- Dos actuales Legisladoras: una Diputada por Salto, y una Senadora por Artigas, ambas del partido político Frente Amplio, conocedoras de lo acontecido con el emprendimiento, y en general, de las repercusiones de la política azucarera en el norte del país.

Las pautas de entrevistas (ver anexo B) tuvieron en común la intención de indagar en distintas etapas: la actualidad del territorio, la etapa de funcionamiento de El Espinillar, y la de su cierre y situación de años posteriores.

Sobre los momentos actuales y de funcionamiento de El Espinillar, siguiendo los esquemas teóricos, se interrogó sobre: las características económico-productivas del territorio (estructura productiva y principales sectores generadores de empleo); las particularidades político-institucionales y las socio-culturales. Esto último con la intención de conocer la parte institucional de las transformaciones socio-territoriales.

Respecto al cierre del complejo industrial, se preguntó sobre el impacto en la esfera laboral y el bienestar de los/as trabajadores/as y sus familias, así como también se apeló a la memoria sobre la lucha sindical acontecida.

#### **1.4.5 Análisis y tratamiento de los datos**

Los datos de los documentos se utilizaron con objetivos de descripción y relatoría de los principales hechos acontecidos en el territorio. Es así que se tomaron aquellos aportes considerados clave para la reconstrucción de la historia, y fundamentalmente los relacionados a los procesos vinculados a la instalación y puesta en marcha de El Espinillar, así como de su cierre, y los efectos sociales que se generaron en todo ese lapso.

El relato se realiza siguiendo una línea temporal que va desde la fundación de Constitución hasta la situación post-cierre del emprendimiento agroindustrial. Finalmente, y como síntesis, se presenta una línea de tiempo que reúne los principales eventos del período que interesa en este estudio.

Por su parte, el tratamiento de los datos cuantitativos de los censos de población implicó tomar algunas decisiones. La información demográfica sobre la población (cantidad, distribución por sexo y edades) no presentó dificultades. Se optó por la elaboración de un cuadro que agrupa los datos de todos los años, y de pirámides de población que muestran gráficamente los cambios en la estructura por edades.

Los datos de las demás variables: distribución de la población por condición de la actividad económica, ramas de actividad económica y categorías de ocupación, fueron reprocesados. Dentro de las diferencias entre las mediciones de los distintos censos, se encuentran las referidas a las categorías de las variables relevadas. Para sortear esta dificultad se optó por tomar los criterios del último censo, el de 2011, y posicionar la información de los demás relevamientos en esas categorías, y en algunos casos agregarle otras no contempladas en el último año censal. Esto se hizo con la condición de actividad económica y las ocupaciones.

Sin embargo, no fue posible trabajar con las ramas de actividad, dadas las diferencias en variedad y cantidad de categorías. Lo que se hizo fue crear la variable sectores de actividad económica, determinar tres principales: primario, secundario y terciario, y posicionar los datos de los censos en esta clasificación.

En lo que respecta al tratamiento de los datos cualitativos, provenientes de las entrevistas, se efectuó en primera instancia, el mecanismo de subrayado manual de los discursos y posteriormente se recurrió a la utilización de programas electrónicos.

Se realizaron matrices con arreglo descriptivo (a partir de las preguntas de la pauta), y con arreglo temporal, para diferenciar cada fase de interés. Las unidades de análisis (entrevistados/as) conformaron las filas, y las dimensiones o aspectos, las columnas. Se procedió a codificar y etiquetar la información de los discursos, para luego agruparla en torno a las principales dimensiones y construir las matrices.

El análisis de estos datos se presenta por etapas del período y, dentro de cada una, se describen las principales transformaciones socio-territoriales y otros temas emergentes.

## Capítulo II

### El debate sobre el desarrollo territorial

#### 2.1 Debates sobre el desarrollo en América Latina

Comprender los actuales debates en relación al desarrollo en Latinoamérica supone deconstruir un concepto que -como constructo social y académico- posee una historia, y es ese trayecto histórico el que explica los escenarios actuales. Es por ello que se hace aquí una breve reseña, con el objetivo de instalar seguidamente las nuevas propuestas y desafíos.

Ahondar en la temática del desarrollo para América Latina conduce a un recorrido que va desde sus orígenes -ligados a su herencia europea- pasando por su posterior variedad de acepciones y puestas en práctica. Como señaló Aníbal Quijano, se trata de un término que

“Desde la Segunda Guerra Mundial ha cambiado muchas veces de identidad y de apellido, tironeado entre un consistente reduccionismo economicista y los insistentes reclamos de todas las otras dimensiones de la existencia social” (Quijano, 2000: 11).

Como idea, nace estrechamente ligada a la de progreso, esto marca el carácter evolutivo de sus primeras propuestas, las que funcionaron como recetas universales a aplicarse en las denominadas sociedades “atrasadas” que debían desarrollarse o desenvolverse, y para ello, recorrer caminos predeterminados.

Estos planteos primarios se inscribieron en la llamada “Teoría de la Modernización”, la que determinaba que las condiciones que debían ser creadas por los países eran las de las sociedades modernas, consideradas éstas como las más productivas, poseedoras de una definición clara de funciones y papeles políticos de sus instituciones (Reyes, 2001). Se propone así el tránsito de un “polo atrasado” (tradicional) a un “polo moderno”, surgiendo de esta manera la noción de sociedades “en vías de desarrollo” (Serna; Supervielle, 2009).

Se trató de una perspectiva muy atada al crecimiento económico, donde el logro del desarrollo remitía fuertemente al pasaje por un proceso de industrialización, el cual -en tanto generador de empleo y por ende de integración social- funcionaría como motor para el bienestar. Es así que “(...) el elemento central de la teoría del desarrollo es la idea del desarrollo como un continuum y del subdesarrollo como una etapa previa al desarrollo

pleno, accesible a todos los países que se empeñaran en crear las condiciones adecuadas” (Marini, 1993: 59).

Esta noción que vincula al desarrollo con las ideas de evolución, crecimiento, progreso, y la clara intención de ser concebido como una meta utópica a instalarse en todos los países de matriz cultural occidental, ha impregnado el pensamiento y las políticas latinoamericanas, a tal punto que hasta el momento actual se vuelve difícil disociarlo de ello.

Aun así, han emergido esfuerzos intelectuales contestatarios a los preceptos de la Teoría de la Modernización, tal es el caso de la “Teoría de la Dependencia”, consolidada en la década de los sesenta.

“Para la teoría de la dependencia el imperialismo (...) permea toda la economía y la sociedad dependiente, representando un factor constitutivo de sus estructuras socioeconómicas, de su Estado, de su cultura” (Marini, op. cit.: 74).

Sus principales exponentes sostuvieron que el imperialismo constituye un factor fundamental para la explicación de la condición de países subdesarrollados. Argumentaban que un entendimiento del subdesarrollo implica no sólo señalar las características estructurales de estas economías, sino analizar cómo se vincularon históricamente al mercado mundial, y la manera en que se formaron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que supone el subdesarrollo (Cardoso; Faletto, 1987).

André Gunder Frank (1970), quien también se inscribe en esta corriente, afirma que los lazos de la dependencia económica contribuyen a aumentar más la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo. El autor se opone a lo planteado por los desarrollistas modernizadores, diciendo que no existe una salida nacionalista autónoma del subdesarrollo, ya que la dependencia es integral y hace que la propia burguesía sea también dependiente.

Por tanto, en contraposición a los teóricos de la modernización, conciben al desarrollo y subdesarrollo, al centro y a la periferia, como realidades contrapuestas y distintas pero vinculadas estructuralmente (Marini, op. cit.). Son vistas como dos caras de un mismo proceso universal del desarrollo capitalista mundial (Serna; Supervielle, op. cit.). Esto

niega la existencia de posibilidades reales de desarrollo en los términos de las propuestas precedentes.

Posteriormente, y diferenciándose de la Teoría de la Dependencia, surge una corriente endogenista, representando la reacción del marxismo histórico: “El endogenismo afirmaba la necesidad de considerar el desarrollo del capitalismo latinoamericano en sí, haciendo a un lado la cuestión del imperialismo” (Marini, op. cit.: 77).

Explica Marini (op. cit.) que los teóricos del endogenismo parten de la acumulación originaria del capital, a las que siguen -de acuerdo al esquema de Marx- la fase manufacturera y fabril, en un proceso que se entrelaza con otros modos de producción preexistentes al capitalismo y, por su parte, el imperialismo sería una variable introducida *ex post*.

Plantea el autor que paralelamente al endogenismo, en la década de los setenta surge el neodesarrollismo. La burguesía latinoamericana se refuerza y vuelve a tomar la ofensiva en el plano ideológico, buscando consolidar su hegemonía interna y afirmarse en el plano internacional. Su tesis central es la posibilidad del desarrollo capitalista autónomo, se inclinan hacia un desarrollo capitalista de corte socialdemócrata. El endogenismo se fue agotando a medida que se afirmaban los neodesarrollistas, y estos últimos se mantuvieron hasta comienzos de la década de los ochenta (Marini, op. cit.).

A mediados de los setenta devino la crisis del Estado de Bienestar, y se produjo un ascenso neoliberal, donde se diluye el concepto de desarrollo y se afianza el del crecimiento del Producto Bruto Interno (en adelante PBI), con un mercado que reemplaza la economía de la demanda por la basada en la oferta (García Delgado, 2006). Fue junto con las dictaduras militares, y su correspondiente extensión en el sur del continente, que la teoría neoliberal se fue imponiendo como ideología dominante (Serna; Supervielle, op. cit.).

Este paradigma afirmó la centralidad de la economía de mercado, supuso al mercado y al consumo como los mejores instrumentos para la producción material, la regulación social y la distribución de los beneficios materiales. Postularon la “Teoría del Derrame”, según la cual todos se beneficiarían a partir del crecimiento económico (Serna; Supervielle, op. cit.).

Luego de más de diez años de experiencia de no derrame, de permanentes ajustes, aumento del endeudamiento, empobrecimiento generalizado, pérdida de competitividad -entre otras



consecuencias de las políticas neoliberales- comienza a requerirse de una nueva conceptualización de desarrollo que no signifique únicamente crecimiento del PBI, viéndose esta última como condición necesaria pero no suficiente. Aparecen entonces formulaciones teóricas basadas en una visión “neoinstitucionalista”, se redescubren las instituciones como condición del desarrollo. Esta preocupación por la calidad institucional implica, entre otros aspectos, la incorporación de una dimensión ética olvidada en los enfoques más economicistas (García Delgado, op. cit.).

Este breve pasaje por los principales planteos teóricos y experiencias históricas que han marcado el desarrollo para América Latina desde la década de los cincuenta en adelante, permite visualizar que el debate ha estado colocado en si es posible o no el desarrollo autónomo de los países en un sistema capitalista; en el lugar de la dimensión económica y productiva, del mercado y de las instituciones en el desarrollo; en los aspectos endógenos y exógenos de las estrategias. Es en relación a estas cuestiones y a otras, que se han engendrado posturas diferentes.

Arribando a la actualidad, se percibe que en los últimos años ha proliferado la reflexión sobre el desarrollo en el pensamiento latinoamericano, incluyendo un espectro que va desde quienes continúan ligándolo al crecimiento de la economía en la lógica de la acumulación del capital, hasta aquellos que se posicionan en contra proponiendo lo que llaman perspectivas críticas al desarrollo.

Se identifica la permanencia de concepciones y propuestas que defienden la posibilidad del desarrollo en las condiciones capitalistas pero otorgándole más relevancia a la dimensión social, donde los Estados juegan un importante rol en la redistribución y la búsqueda de la equidad social. Al decir de Ribeiro: “Desarrollo abarca diferentes visiones y posiciones políticas variando desde el interés en la acumulación de poder económico y político hasta un énfasis en redistribución e igualdad” (Ribeiro, 2007: 173).

Pero -dentro del pensamiento crítico latinoamericano en torno al desarrollo- se encuentran también quienes muestran cómo las acciones estatales continúan posibilitando las condiciones necesarias para la acumulación del capital. En ese sentido, se plantea que los Estados, a través de las políticas públicas, generan las condiciones espaciales que requiere el modo de producción capitalista (en su actual fase de expansión, para algunos neoliberal, posneoliberal, o en formato neodesarrollista), y así dan paso a la acentuación de

desigualdades territoriales, ya que los territorios son reconfigurados con tales fines (Sañudo; Leal, 2018).

También han emergido cuestionamientos a lo ya naturalizado, posturas que establecen propuestas superadoras (posdesarrollo, decrecimiento, buen vivir). Tiene que ver esto con la necesidad de pensamientos que, aunque reconozcan la herencia europea occidental en la construcción de conocimiento, también se comprende que éstos no son reflejo de la diversidad de realidades, cosmovisiones e intereses existentes en el continente. Esto se da mayormente por parte de pueblos no occidentales que -aun siendo sujetos de ese desarrollo- se muestran resistentes a él<sup>3</sup>.

Por lo expuesto, no hay dudas de que el escenario actual posibilita el encuentro con nuevos cuestionamientos a la noción original de desarrollo. Uno de ellos es que no existe un modelo universal y posible de ser generalizado para lograr el desarrollo o la ‘buena vida’ de las sociedades. Asociado a esto deviene la crítica a la idea de que se deba recorrer un camino con etapas preestablecidas, más bien se pregona por la importancia de las trayectorias y el entendimiento de los procesos específicos de cada territorio.

En la reflexión académica se logró una superación de su carácter unidimensional (visión economicista), comprendiéndolo desde sus múltiples dimensiones. En este sentido, explican Serna y Supervielle (op. cit.) que su multidimensionalidad implica asumir interrelaciones dinámicas, contradicciones y sinergias entre los diversos campos: económico, social, cultural y político. En dichos campos y en las distintas estructuras se producen procesos de desarrollo específicos e interdependientes al mismo tiempo, por lo cual interesan en el análisis tanto sus relaciones de interdependencia como la dinámica específica de cada uno de ellos.

Vinculado a todo lo que antecede, se encuentra la crítica a la medición del desarrollo con indicadores que también sean de validez universal, si se trata de procesos singulares no se los podría medir de forma idéntica y, por ende, establecer comparaciones. En paralelo con

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de lo anterior es el del “Buen Vivir” que, como expresan Gudynas y Acosta (2011), nace en sociedades marginadas históricamente y plantea alternativas conceptuales pero también respuestas concretas a los problemas que el desarrollismo actual no resuelve. La noción engloba una diversidad de propuestas con diferentes énfasis pero que coinciden en que se trata en general de una concepción de bienestar que recupera aspectos afectivos, espirituales y una manera armoniosa de relacionamiento con la naturaleza, vinculada a saberes y tradiciones de los pueblos originarios. Visiones que trascienden el consumo material y cuestionan las formas de producción hegemónicas, constituyéndose en perspectivas con centralidad ética y ecológica.

todo esto -porque como se sostuvo al principio, se trata de un proceso de retroalimentación- están los desafíos de las políticas públicas para el desarrollo, lo que también se pone en discusión, principalmente para países caracterizados por poseer una historia de políticas fuertemente verticales, sectoriales y con objetivos con un sesgo economicista.

Por su parte, se abre también un espacio de reflexión muy presente en América Latina que refiere a las escalas espaciales y/o territoriales que se han tomado como referencia para pensar el desarrollo. En esta temática se reconoce una trayectoria que va desde las propuestas que pregonaban por la planificación e intervención a escala nacional (con fuerte protagonismo del Estado-nación) hasta aquellas que posicionan a los espacios sub-nacionales (regiones y localidades) como nuevos actores propulsores del desarrollo.

Respecto a los cambios en las escalas y consecuentemente acerca de las variantes en cómo se concibe al desarrollo regional, es que se expondrá seguidamente.

## **2.2 El desarrollo regional y sus distintos abordajes**

La inquietud por los problemas del desarrollo regional también surge en Europa Occidental en la década de los cincuenta, etapa posguerra. La preocupación suscitó porque la fuerte expansión económica mostró que no todas las regiones de un país se benefician de igual manera sino que, por el contrario, lo que se genera es un aumento de las disparidades interregionales (Cuadrado, 1995).

Con base en este diagnóstico es que emergen esquemas teóricos que buscan la reducción de lo que llamaron desequilibrios territoriales, poniendo énfasis en el desarrollo económico mediante la explicación de la localización de las actividades económicas (Weaver, 1978). Se pueden identificar dos grandes escuelas: la americana liderada por Walter Isard, y la francesa teniendo como exponente a François Perroux y fortalecida posteriormente por Myrdal y Hirschmann (Campolina, 2003).

La vertiente de Isard le adjudica importancia a las ciudades en la economía industrial, formulando una propuesta de nodos y redes de interrelación entre ellas. Estos planteos norteamericanos se complementan con los de North, quien sostiene que el crecimiento económico se produce básicamente mediante el estímulo al comercio entre distintas

regiones, lográndose una complementariedad en ese sentido. Friedmann realiza un injerto de ambos modelos, y propone la estrategia de aprovechar los beneficios del comercio a través de la complementariedad entre regiones, profundizando los vínculos existentes en el sistema espacial urbano (Weaver, op. cit.).

Por su parte, la escuela europea que lidera Perroux, propone la doctrina de los polos de crecimiento. Ésta consiste en que los principales sectores industriales podrían funcionar como polos de crecimiento estratégicos dentro de un espacio económico interindustrial, suscitándose así un proceso de crecimiento autosostenido que irradiaría sus efectos al resto de la economía. El supuesto que está por detrás es que las diferencias entre los niveles de vida de distintas regiones pueden superarse extendiendo el proceso de desarrollo polarizado hacia las zonas más desfavorecidas (Weaver, op. cit.).

Como se percibe, todas estas propuestas iniciales abogan por la actividad industrial y comercial como motores del desarrollo y las remiten a las ciudades. Por tanto, se identifican en ellas sesgos economicistas y urbanos.

Las formulaciones mencionadas -provenientes de países europeos y de Estados Unidos- no tardaron en llegar a América Latina, donde la problemática de las asimetrías entre territorios sub-nacionales también asumía una particular relevancia. El no contar con respuestas teóricas propias hizo que se tomaran acriticamente muchos enfoques impulsados por los países centrales.

Ya desde mediados del siglo veinte, las desigualdades en Latinoamérica comienzan a constituirse en las más importantes del planeta, producto de un escenario de creciente concentración espacial del crecimiento que lleva a que se profundicen las divisiones entre norte y sur (Fernández; Amin; Vigil, 2008).

Al igual que con la concepción del desarrollo en términos más generales, se puede visualizar en el continente -en perspectiva histórica- la evolución de una serie de enfoques sobre el desarrollo regional en particular, y sobre su traslado al plano de las políticas, donde se identifican también rupturas y continuidades. El papel del Estado, del mercado y la sociedad civil ha ido cambiando, en tanto actores del desarrollo, algo sobre lo que se verá a continuación.

Los primeros planteos se cristalizan en una perspectiva de “planificación regional” - también de procedencia europea que tuvo su correlato en Latinoamérica- donde el Estado lidera los procesos, conformando un modo de desarrollo keynesiano de base nacional. Las políticas públicas en ese contexto pretendían el logro de un desarrollo nacional equilibrado, por lo que se buscaba potenciar económicamente a aquellas regiones que se encontraban rezagadas, principalmente a través del fomento de la actividad industrial.

Se trató de una intervención política estatal planificada nacionalmente, en pos de imponer una dirección al desarrollo de regiones que, en la lógica de competencia en el mercado, quedaban en desventaja respecto a otras, y lograr así la reversión de los desequilibrios territoriales. En este paradigma los espacios sub-nacionales conformaban instancias receptoras de las decisiones y políticas del Estado, y no actores protagonistas (Fernández, Amin, Vigil, op. cit.). Por ello se dice que no contaban con total autonomía sino que se inscribían en un proyecto nacional de desarrollo.

En Europa esto supuso que, como el impulso a la industrialización llevó a que se intensificaran las migraciones internas y la urbanización, se acarrearán cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y la población. Por ese motivo se diseñaron políticas públicas con objetivos de distribución más equilibrada del empleo, las actividades productivas y la población en los diversos territorios nacionales (De Mattos, 1993).

La implantación de este modelo desarrollista en América Latina tuvo como referencia el modelo productivo fordista de los países centrales pero con determinados lineamientos en los proyectos nacionales. Se caracterizó por ser un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, con un crecimiento principalmente hacia adentro, donde evidentemente los mercados internos eran los soportes de la actividad productiva. Fue un sistema que avanzó de forma desigual en los distintos países (De Mattos, op. cit.).

Con el cometido de aportar al origen, la evolución y el alcance de la planificación regional en América Latina, Rofman (1985) presenta algunas críticas y aspectos salientes de este proceso. Uno de ellos es que, como se dijo, se heredaron formulaciones teórico-ideológicas del exterior, pero los sectores internos dominantes interesados en la acumulación capitalista, ayudaron a que se constituyeran en modelos necesarios y adecuados para dar respuesta a las problemáticas.

Para el autor, si bien los modelos de planificación se adaptaron a las estrategias de desarrollo específicas de cada país, en general se trató de traslados del modelo global al ámbito regional, una suerte de desagregación del esquema de desarrollo correspondiente. Agrega que todas las experiencias apuntaron a un mismo objetivo, el de la desconcentración geográfica (espacial) de la actividad productiva (Rofman, op. cit.). Esto confirma el papel pasivo de los territorios, como receptores de lo que signan las políticas estatales. De hecho Kuklinski (1977) sostiene que en la planificación era necesario un diálogo intenso entre el político y el planificador profesional, lo que reafirma la pasividad de los actores territoriales.

También De Mattos (op. cit.) hace una lectura sobre la dinámica territorial de lo que denomina “fordismo periférico” en el continente. Sostiene que se trató de una estrategia de “desconcentración concentrada”, por el hecho de establecerse polos de desarrollo (parques industriales) en un número seleccionado de ciudades medias de las regiones de la periferia. Además afirma que la mayoría de las empresas que se deslocalizaron lo hicieron en ciudades cercanas al lugar del que salían. Agrega que parte de éstas eran subsidiadas por grupos económicos con débil impacto en los niveles de empleo local.

Pareciera que los decisores públicos tuvieron preferencia por políticas globales y/o sectoriales que priorizaban la dinámica de acumulación requerida por el proyecto desarrollista, lo que acentuó la concentración, quedando excluidos los objetivos de la redistribución. Por esto es que se dice que las estrategias públicas de estímulo a la industrialización de las regiones periféricas -en muchos casos- tuvieron como contrapartida el aumento de las desigualdades intrarregionales (De Mattos, op. cit.).

A partir de la década de los sesenta comienza un desgaste teórico y práctico de este enfoque planificador, como se vio, los resultados no fueron los esperados y la intervención del Estado en las políticas regionales recibió, por sus costos, importantes críticas.

La llamada crisis del petróleo produjo una serie de desequilibrios. A mediados de los setenta, muchas regiones que hasta entonces habían sido consideradas dinámicas, sufrieron el impacto de la depresión (Cuadrado, op. cit.).

Se presenta un escenario de procesos de desindustrialización, de crisis de los patrones de localización del fordismo. Seguidamente, la reconversión y el surgimiento de nuevas áreas industriales de tecnología moderna, dieron paso a nuevas formas de organización del

trabajo. Esto se acompañó del crecimiento de los servicios, novedades en los procesos de globalización, todo lo que desencadenó en un contexto mundial donde retornan las políticas liberales con privatización y retiro del Estado (Campolina, op. cit.).

El panorama emergente obligó a que se realicen reformulaciones en las teorías e instrumentos para el desarrollo regional. Es así que las nuevas propuestas comienzan a pregonar por un desarrollo de tipo endógeno que resalta la importancia de las potencialidades de cada región. Desde mediados de los ochenta y a lo largo de los noventa, el mundo académico y político ponen el foco de atención en las regiones y localidades como principales actores del desarrollo, y ya no tanto en los países.

En esta mirada cobran fuerza las tendencias hacia la valorización de las iniciativas locales y los procesos de descentralización que lo faciliten. Se comienza a hablar de “desarrollo local”. Lo pequeño y lo local sustituyen las anteriores creencias en las macrodinámicas y los gigantescos polos industriales (Arocena, 1995).

Las ideas de talento empresarial, sistemas productivos flexibles, economías generadas en distritos industriales, agentes individuales o colectivos capaces de actuar como movilizados del potencial autóctono, comienzan a ganar lugar en las teorías de crecimiento económico local (Cuadrado, op. cit.). Además, cobra relevancia el papel de la sociedad civil, lo que en América Latina se asocia históricamente con la recuperación de la participación ciudadana en la década de los ochenta<sup>4</sup>, a través de sus formas tradicionales (partidos políticos, movimientos sociales históricos) y de la emergencia de una pluralidad de nuevas formas organizativas (Marsiglia, 1997).

La lectura de las posiciones teóricas existentes en materia de desarrollo, pero desde una perspectiva local, llevó a que se realicen críticas a determinados reduccionismos, y que se incorporen las categorías de historia, sistema y modelo, articuladas entre sí. Emerge una propuesta con algunos aspectos que la diferencian como lo son los acuerdos, las articulaciones, las coaliciones entre actores (Arocena, 2008).

La figura de los actores locales se transforma en protagonista de esta vertiente, definiéndolos como individuos, grupos u organizaciones que desempeñan roles en la sociedad local. Muchos de ellos identificados y evaluados de acuerdo al poder de que

---

<sup>4</sup> En el marco de la restauración de las democracias.

disponen, ya sea por riqueza, prestigio, identificación política, conocimientos o inserción en el tejido de organizaciones sociales (Madoery, 2008).

A grandes rasgos, las estrategias de desarrollo local versan sobre la idea de un proyecto colectivo que debe surgir de encuentros entre actores y agentes, donde se puedan consensuar líneas generales para el desarrollo de las localidades.

En materia económica y tecnológica destacan las nociones de distritos industriales, incubadoras, parques tecnológicos, clusters (Campolina, op. cit.). El concepto de distrito industrial, introducido por Marshall, se consideró como tendencia a ser adoptada por los procesos de acumulación en esta etapa posfordista. Al conformarse por pequeñas y medianas empresas fueron vistos como la mejor expresión del esquema de producción flexible. Se explica que

“los DI<sup>5</sup> requieren desplegar a nivel regional y local una ‘atmósfera’ específica, en la cual, desde el activismo institucional y la combinación compensada y retroalimentaria de cooperación y la competencia por parte de empresas predominantemente PyMEs<sup>6</sup>, se favorece -como lo pensó Marshall- el desarrollo de externalidades y la configuración de un sistema de reproducción flexible y dinámico, que no podrían las empresas lograr desde su comportamiento estrictamente individual” (Fernández; Amin; Vigil, op. cit.: 23).

Por su parte, el concepto de “cluster” refiere a un conjunto de empresas interconectadas e instituciones asociadas, vinculadas por intereses comunes, y próximas geográficamente. Según Fernández, Amin y Vigil (op. cit), en la década de los noventa la noción de cluster desplaza a la de distritos industriales y toma mayor alcance en los planos institucional y académico.

Por otra parte, en este enfoque el nivel estatal que adquiere importancia es el de los municipios, llamados éstos a cumplir un rol activo en el desarrollo, para lo cual los analistas del momento arguyen que deben sufrir transformaciones político-administrativas que les permitan el cumplimiento de este nuevo papel.

Se instala la noción de gestión local, entendida como el manejo y la organización de una serie de recursos (institucionales, financieros, humanos, etcétera) por parte de la municipalidad, para facilitar a los distintos sectores de la población la satisfacción de sus

---

<sup>5</sup> Distritos industriales.

<sup>6</sup> Pequeñas y medianas empresas.



necesidades de bienes de consumo individual y colectivo. Además de sus competencias tradicionales, los municipios comienzan a atender urgencias sociales en materia de vivienda, educación, empleo, como consecuencia de la reducción de la participación del Estado central en las políticas sectoriales (Marsiglia, op. cit.).

En síntesis, la perspectiva de desarrollo local de los años ochenta y noventa es de carácter endogenista, relega la intervención del Estado central llevándolo a un nivel mínimo<sup>7</sup> y argumenta que las localidades, a través de sus actores, deben conducir sus estrategias de desarrollo. De esta forma, el desarrollo nacional pasa a depender de la sumatoria de desarrollos a escala local, algo que se constituyó finalmente en una problemática, por conducir a un nuevo escenario de desigualdades territoriales.

Otro inconveniente en el que cayó esta perspectiva tiene que ver con el exagerado localismo adoptado que lo llevó a prescindir del contexto interregional (Cuadrado, op. cit.), perdiéndose así de vista las necesarias escalas intermedias y aumentando la importancia de los extremos global y local, con formulaciones tales como la de “glocalización”, sin la mediación de lo nacional. Por lo tanto, en vez de lograrse una homogenización de los espacios económicos nacionales, se produce un aumento de las diferencias entre regiones de un mismo país (Campolina, op. cit.).

Recientemente, ya en los años dos mil, se va consolidando en el ámbito académico y creciendo en el de las políticas públicas, una perspectiva de desarrollo regional desde una “mirada territorial”. Ésta viene a sortear algunas de las principales limitaciones de los postulados anteriores. Resurge el Estado como actor relevante en la planificación pero no se le otorga absoluta centralidad como en los primeros planteos regionalistas, y tampoco se aboga por un desarrollo fuertemente endógeno como en el desarrollo local.

Se trata de una articulación entre principios que antes se pensaban de forma separada: Estado, mercado y sociedad civil, con el objetivo de integrar lo privado y lo público en la búsqueda de potenciar capacidades productivas generadoras de empleo e integración social (Riella; Mascheroni, 2012). Al decir de Veneziano (2009), la mirada territorial realiza una ruptura con el eje “societalismo-estatalismo”, para establecer una visión integral.

---

<sup>7</sup> Se inscribe en un contexto de políticas neoliberales, sobre lo cual se hizo referencia en el sub-capítulo anterior.

En este nuevo contexto, los Estados nacionales se insertan en la economía global pero tratando, a través de las políticas públicas, de conciliar los beneficios del crecimiento económico con la equidad en su distribución territorial. Esto mediante estrategias que consideran a los territorios ya no como contenedores y depositarios de actividades sociales y económicas, sino como actores en sí mismos.

Se rompe con la mirada anterior de concebir el desarrollo desde abajo hacia arriba y se incorpora nuevamente la intervención estatal a través de políticas públicas desde arriba hacia abajo, con la pretensión de la armonización de los territorios. De esta forma se controlan los efectos territoriales diferenciados que causan los procesos de globalización. En esta perspectiva

“(…) los actores territoriales y las políticas públicas pueden conformar ejes de acción conjunta para combinar en forma dialéctica los factores endógenos y exógenos para impulsar un desarrollo territorial propio de cada región pero alineado con los objetivos del desarrollo nacional” (Riella; Mascheroni, op. cit: 236, 237).

Es esto lo que lo diferencia de los enfoques anteriores y constituye, a su vez, una parte importante de sus aprendizajes.

Pero en esta nueva forma de planificación del desarrollo de los territorios sub-nacionales, es importante no dejar de entender al Estado y sus burocracias como “arenas de conflicto”, ya que su institucionalización como organización social capitalista, lleva al necesario cumplimiento de distintos roles, que van desde la representación de sus propios intereses como un actor más de la sociedad, el de garante de los intereses de los sectores económicamente dominantes, y el de responder al interés general de la sociedad (García, 2014). Sería un error concebirlo solamente desde el último rol señalado.

Para García (op. cit.) la capacidad (o incapacidad) de los actores de influir sobre las burocracias estatales, constituye un factor explicativo de las configuraciones que éstas han adquirido en la historia. Es así que el análisis de las intervenciones para el desarrollo, que usualmente se centran en el qué hacer, deberían estar precedidas del dónde, cuándo, para qué y para quiénes, eso implica ir hacia las distintas etapas de las políticas públicas, y comprender que el Estado en su accionar, tanto por acción como por omisión, genera aparentes y efectivos beneficiados.

Luego de esta síntesis sobre los aspectos propios de las principales perspectivas del desarrollo regional en Latinoamérica, se pasa a colocar la atención en el último enfoque mencionado, el que instala la centralidad en la noción de territorio, vinculándolo con los procesos de desarrollo, y desde una nueva dinámica entre los actores en juego.

Si bien el estudio otorga centralidad al caso de un emprendimiento enmarcado en una política desarrollista de mediados del SXX, es desde esta mirada (territorial) que se analizará las repercusiones de dicha estrategia en el territorio estudiado, ya que se considera que brinda los elementos conceptuales y analíticos necesarios para dar cuenta de las transformaciones socio-territoriales acontecidas.

## **2.3 La mirada territorial del desarrollo**

### **2.3.1 Construyendo la noción de territorio**

Ésta, al igual que otras, constituye una perspectiva a la cual adhieren autores europeos y latinoamericanos, es por esto que para resumirla se tomarán aportes de algunos de sus exponentes -de dichas procedencias- poniendo en discusión sus propuestas.

Sin duda que la categoría de territorio es la novedad que trae consigo esta reflexión más reciente, no por el término que ya venía siendo utilizado por antecesores desarrollistas, sino por la reformulación que se ha hecho en su conceptualización.

Todos coinciden en la superación de su tradicional acepción ligada estrictamente a la idea de espacio físico, donde se lo consideraba básicamente desde su dimensión espacial. Al igual que con el concepto de desarrollo, hay acuerdo en reconocer que el territorio es de carácter multidimensional y es una construcción social.

Además, también como con el desarrollo, trae aparejados los desafíos de ser una noción forjada dentro y para la acción, es polisémica y disciplinariamente transversal en su manejo. Aun así, está muy presente tanto en la academia como en el debate público (Linck, 2006).

Un primer acercamiento está en la siguiente definición que señala que el territorio es “un escenario social sobre el que se asientan las actuaciones de los agentes sociales y las relaciones entre ellos que conforman cualquier sociedad” (Entrena Durán, 2010: 29).

El territorio desde esta visión pasa a ser visto con vida y personalidad propia, en un estado de permanentes transformaciones desde el accionar humano, que no son únicamente las productivas sobre el soporte físico-natural. Expresa Milton Santos que es el lugar donde confluyen todas las acciones, pasiones, debilidades, todos los poderes y fuerzas. Es donde la historia del hombre se realiza a partir de las manifestaciones de su existencia (Santos, 2002).

Entrena Durán (op. cit.), en un esfuerzo por categorizar, explica que dichas actuaciones humanas constituyen un conjunto organizado de prácticas sociales que son de índole socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural; y es a través de esas acciones que el espacio natural-físico deviene en lo que entendemos aquí por territorio.

El espacio constituye un componente del territorio, la necesidad de identificar un área compacta (aunque no siempre lo es) y delimitada, pero hay quienes sostienen que no es condición necesaria para que exista un territorio sino que argumentan que éste puede pensarse independientemente de un soporte físico. Bajo esta mirada se reconocen territorios virtuales o poblaciones humanas que, sin compartir un espacio determinado, conforman una memoria colectiva (Linck, op. cit.). Esto introduce elementos interesantes para la reflexión sobre posibles nuevas modalidades de territorios en un mundo global e interconectado. De todas formas, en este trabajo sí se considerará el componente del espacio físico.

Ha sido frecuente, tanto desde la investigación como por parte de las políticas públicas, identificar a los territorios, delimitarlos y así conocerlos y/o dirigir acciones hacia ellos, tomando el criterio de las divisiones político-administrativas de los países, lo cual es discutible. Pero siguiendo la misma línea conceptual, como manifiesta Ortín (2010) todos los territorios, incluso como unidades geo-administrativas, son una construcción socio-cultural, en tanto que son el resultado de procesos y decisiones de carácter político.

Por lo general, se identifican tres grandes categorías o componentes de los territorios, siguiendo las propuestas por Entrena Durán ya mencionadas, una es todo lo que refiere a lo socioeconómico-productivo, la otra lo que respecta a lo político-institucional, y lo relacionado a lo simbólico-cultural. Se verán algunas reflexiones sobre cada una de ellas.

Los territorios pueden identificarse o caracterizarse según su estructura o perfil económico-productivo, se acuerda con Coraggio (1999) en que, por lo general, las regiones o

territorios (pero principalmente cuando se habla de regiones) están identificadas en relación a sus productos. Por esto es que en el espacio regional la producción conforma una fuerza organizadora de las identidades. En Uruguay se suele hablar, por ejemplo, de región arrocera, región lechera, ganadera, turística, etcétera.

También es necesario agregar que la producción de los territorios hace que, según las ventajas que traiga el producto en un contexto determinado fuertemente por la economía internacional, se catapulten como territorios perdedores o ganadores desde una visión de competitividad restrictiva.

Pero cabe preguntarse cómo la economía y la producción se asocian con esta mirada del territorio como constructo social. La respuesta está en que, como dice Linck (op. cit.), la economía se conforma en base a relaciones humanas, no puede pensarse sin ellas, sean éstas de cooperación, competencia, conflicto, intercambio, producción. En estos vínculos circula información, conocimientos, procesos de trabajo, construcción de reglas y consecuentemente relaciones asimétricas y de explotación. El debate acerca de ello, y en vinculación con el desarrollo, está en torno a la riqueza producida y los recursos colectivos, uno de los dilemas más importantes recae en cómo son las modalidades de uso y acceso a estos bienes (tangibles o no) que se producen en el territorio.

En cuanto a lo político-institucional, si bien existe basta bibliografía respecto de los entramados de este tipo en los territorios, se toman aportes de García (op. cit.), considerados de relevancia para el análisis que en este trabajo se pretende realizar.

El autor invita a reflexionar en torno a la noción de poder, la que -según expresa- se ha trabajado con cierta imprecisión en las Ciencias Sociales, y ello acarrea dificultades para su operacionalización. Pero agrega además, que ha sido común asociar el término con el poder estatal, y a partir de esto es que propone otros escenarios posibles que se vuelven interesantes para la comprensión de las dinámicas territoriales.

Tradicionalmente se ha reconocido el Poder con mayúsculas, que es el del Estado o de la clase dominante, y es así que se han identificado macro-territorios, ligados a las estructuras político-económicas dominantes. Sin embargo, si se lo entiende como noción relacional que es, es decir, si se lo reconoce como movimiento de resistencia que está presente en todas las relaciones sociales, podrán observarse micro-territorios, y formas alternativas de concebir a estos últimos. Esto invita a analizar las prácticas del poder en la producción del

espacio. “Para llegar a idénticos resultados, las sociedades reproducen tipos diversos de relación, lo cual explicaría las variadas dimensiones y complejidades en la organización espacial” (García, op. cit.: 43).

Es por lo anterior que, para analizar la dimensión político-institucional, se observarán las relaciones de poder del territorio en cuestión, entre las que se encuentra el Estado en sus distintos niveles, pero también las otras formas de acción colectiva, bajo el entendido de que la actividad organizada es la que logra expresarse como resistencia, y así generar formas alternativas de producción del espacio social, y alterar las relaciones de oportunidades o, lo que llamamos aquí, el uso y la apropiación de los recursos del territorio.

En lo referido a la dimensión simbólico-cultural, la antropología ha realizado sustanciales aportes, en tanto que puso de manifiesto los distintos significados que los territorios adquieren cuando, sobre una base física, se practican acciones de diversa significación socio-cultural y política (Ortín, op. cit.). Es así como podemos encontrar territorios con iguales o semejantes perfiles productivos pero con respuestas socio-culturales diferentes en cuanto a instituciones, formas de hábitats individuales y sociales, especialmente en la cosmovisión y significación cultural de su entorno físico.

En este aspecto se encuentra todo lo que tiene que ver con la construcción de las identidades territoriales, los elementos comunes que ayudan a reconocerse como parte de un territorio. Dice Linck (op. cit.) que entra aquí lo referente a “reconocer y nombrar”, es decir, usar códigos compartidos de comunicación, establecer una relación privilegiada entre el individuo y las relaciones simbólicas del patrimonio territorial.

Algunos señalan que esto común constituye un valor a ponerse en práctica para pensar el desarrollo, ya que puede mejorar las posibilidades sociales de los territorios, desde acciones basadas en la confianza mutua y contribuyendo así a la cohesión social.

Pero es importante considerar que las identidades territoriales construidas desde los individuos pueden ser diferentes, o dicho de otra manera, pueden observarse distintas perspectivas o significados en torno al mismo territorio, y estas diferencias están fuertemente vinculadas con el lugar o la posición social o de clase de los actores (Entrena Durán, 2010<sup>2</sup>).

La identidad colectiva se construye fuertemente sobre la base del patrimonio cultural, esto sería la valorización de un conjunto de vestigios o productos del pasado, considerados como bien compartido, a lo cual se recurre muchas veces para responder o explicar situaciones del presente. En algunas sociedades está la necesidad de escenificar el pasado en el presente (Baños; Pedreño; Zúñiga, 2014).

En resumen, indican las definiciones expuestas con sus correspondientes dimensiones, que el territorio es un recurso construido y por ello colectivo, un escenario donde se despliegan relaciones y transformaciones sociales. Más adelante, al tratar el territorio y su relación con el desarrollo, se pondrá en debate el tema de su apropiación como recurso.

### **2.3.2 Procesos de reterritorialización y desterritorialización**

Es indudable que los procesos de globalización tienen repercusiones en los territorios. Las vidas locales están cada vez más afectadas por éstos, incluso hay quienes utilizan la denominación de sociedades “glocalizadas”. Las intromisiones de lo global en lo local conducen a que se viva de maneras y con sentidos muy diferentes a tiempos pasados. Es por ello que cobra trascendencia indagar en cómo estas dinámicas afectan el funcionamiento y la configuración de los espacios sociales de los territorios locales (Entrena Durán, 2010<sup>2</sup>).

Esto presenta un desafío para las Ciencias Sociales, el de superar el paradigma clásico formulado para analizar sociedades nacionales, y comenzar a trabajar con nuevos conceptos, hipótesis de trabajo y análisis que permitan comprender los impactos de estos acontecimientos a escala local y nacional (Veiga, 2003).

Este panorama, además, implica cambios en la forma de pensar el desarrollo de los territorios a partir de su inserción en un mundo cada vez más interconectado, donde su interdependencia ya no es sólo a escala nacional, sino planetaria (Riella; Mascheroni, 2012).

Pero en términos analíticos conviene ver cómo se da esta vinculación entre lo global y lo territorial, para lo cual se acudirá a relacionarlo con los planteos anteriores. Se incorporarán, por ser útiles, las nociones de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.

Explica Entrena Durán (op. cit.) que el proceso de apropiación del espacio natural- físico por parte de los actores sociales, provocando la transformación de lo caótico- natural en un conjunto integrado de lugares identificados, depositarios de acciones y relaciones individuales y colectivas, se denomina “territorialización”. Pero esto se da de esa manera ante la existencia de un espacio natural-físico virgen, no habitado antes por ningún ser humano, algo que no es común encontrar. Por lo general, todo proceso de territorialización está constituido por una secuencia de sucesivas desterritorializaciones y reterritorializaciones.

La desterritorialización es visualizada como un efecto de la creciente globalización. Se trata de un proceso que conduce a que los territorios se vean afectados por decisiones de actores exógenos, que en definitiva repercuten en su configuración.

Es conocido que determinados procesos socioeconómicos, decisiones políticas, acciones administrativas, se generen en ciertos territorios pero impacten y repercutan en otros. Esto no remite sólo a lo económico-productivo, también se desterritorializan las relaciones simbólico- culturales. Surgen sentimientos o realidades con vinculación a lo lejano y desapegadas de sectores del propio entorno social (Entrena Durán, op. cit).

Se dice que muchas veces los procesos de desterritorialización de entornos locales, causados por la globalización, tienen efectos desarticuladores o conflictivos (Entrena Durán, op. cit.). De hecho hay visiones sobre la globalización como movimiento totalizador que amenaza con borrar las especificidades locales y puede llevar a la desaparición de los territorios, vistos éstos como productos antitéticos de la propia globalización (Linck, op. cit.).

Pero, como se afirmó, el territorio es una construcción permanente. Es así que frente a fenómenos desterritorializadores, también suscitan los reterritorializadores, conformados por las respuestas de los actores a las afectaciones de exógenos.

Explica Madoery (2008) que si bien la acción social está enraizada dentro de estructuras institucionales y procesos a nivel macro, ello no implica que las elecciones de comportamiento sean una “rutina inmodificable”. Es en los márgenes de acción, donde se observa si los actores contribuyen a conservar o a transformar la estructura, además es posible percibir su desempeño con medios y fines diferenciados, el procesamiento de



información y el despliegue de estrategias en relación a otros actores locales y extra-locales.

Por lo tanto, el accionar en sí mismo es parte definitoria de los procesos de “reterritorialización”, entendiendo a estos últimos como los que tienden a propiciar el desarrollo de un determinado territorio. Se trata de demandas colectivas y proyectos inclinados a la rearticulación de entornos sociales y a la recuperación de la vitalidad socioeconómica. Es aquí donde los actores hacen uso de los márgenes de maniobra que poseen en la gestión de su propio territorio. Lo anterior debería verse reflejado en una reestructuración de las funciones socioeconómicas y/o eventuales resignificaciones simbólico- culturales (Entrena Durán, op. cit.).

Conocer las respuestas de los actores ante escenarios de transformaciones productivas, analizadas como capacidad de reterritorialización, es parte de lo que se propone este estudio.

El debate sociológico que está de fondo en el análisis de la desterritorialización y la reterritorialización, es el de la estructura-acción. Si se afirma que ambos procesos son constitutivos del territorio en su constante reconfiguración, se asume que el territorio es en sí mismo expresión de determinantes estructurales que coexisten con márgenes de acción con tendencia al cambio.

Es por ello que -focalizando en la acción- concebir al territorio como un recurso producido, manejado y valorado de forma colectiva, implica comprenderlo como objeto de conflictos y rivalidades, los que surgen en torno a cómo se construyen las decisiones colectivas y cómo se manejan los recursos, proceso en el cual confluyen actores y factores exógenos y endógenos, todos los que hacen a la construcción territorial (Linck, op. cit).

### **2.3.3 Territorio y desarrollo: discusiones emergentes**

Tomando los elementos expuestos sobre cómo se concibe el territorio, los desafíos analíticos y su relación con los procesos globales, es que se plasmarán a continuación una serie de reflexiones en torno al territorio y el desarrollo, o lo que se llama la mirada territorial del desarrollo, con el objetivo de sumar interrogantes teóricas a ser respondidas en este trabajo.

Primeramente, aclarar que se adhiere a una postura del desarrollo en tanto proceso de cambios tendientes al logro del bienestar social de forma equitativa, donde se contemplen las diversas voces, incluso aquellas que se encuentran más afectadas por las distintas formas de desigualdad social. A partir de esta afirmación es que se pondrán en debate los aportes de los autores. Se abren, seguidamente, dos posibilidades de análisis del desarrollo territorial, una desde su visión como meta, y la otra como modelo.

Para Entrena Durán (2010<sup>2</sup>) los procesos de reterritorialización que recaen en el accionar de los actores territoriales como respuesta a impactos externos y como forma de reconducir sus procesos sociales, son los asociados directamente con el desarrollo. Según él, esto se vería reflejado en una reestructuración de las funciones socioeconómicas y resignificaciones simbólico- culturales. Ambos planteos hablan de cambios con ciertos objetivos a lograrse. Por tanto, en este trabajo se buscará observar posibles acciones reterritorializadoras -en los términos expuestos- y con la idea de desarrollo que se maneja.

En lo que respecta a lo productivo, sirve el aporte de Coraggio (1999) en el que cuestiona la idea de competitividad comúnmente utilizada. Dice el autor que esto no implica únicamente la preocupación por el problema de cómo colocar la producción en los mercados externos, sino que conviene centrarse en la relación que tiene la producción exportable con los procesos endógenos de desarrollo. En otras palabras, la eficiencia económica muchas veces es poco eficiente socialmente, se produce y vende de forma exitosa pero en base a un sostén de empleo precario, explotación y deterioro de recursos naturales, por nombrar algunos de los factores negativos. Si esto se da, no se podría hablar de desarrollo como aumento del bienestar social colectivo. Se suma así un elemento más a la reflexión sobre qué tanto aportan los grandes emprendimientos productivos al desarrollo integral de los territorios.

En la anterior relación entre producción e impactos territoriales en el desarrollo, juega un papel de relevancia el Estado, como regulador y redistribuidor, algo que también se buscará conocer para el caso en cuestión.

Otra propuesta de análisis de desarrollo territorial como meta, es la de Schejtman y Berdegué (2004), quienes lo entienden como un proceso de cambios en la estructura productiva acompañados de transformaciones institucionales, tendientes ambos a lograr crecimiento económico con inclusión social. A los cambios en la estructura productiva los

asocian a impactos en el entramado de empresas del territorio, la existencia de articulaciones multisectoriales, y la consecuencia esperada de generación de empleos de mejor calidad. Las transformaciones institucionales tienen que ver con la generación de institucionalidad, todo lo que refiere a la existencia y conformación de redes de relaciones sociales basadas en la confianza entre los actores del territorio y los externos a él. Aquí entran en juego elementos culturales y de identidad territorial. La consolidación de instituciones a través del aprendizaje colectivo, para los autores, es indispensable en la conformación de proyectos que acompañen el desarrollo técnico y la competitividad.

Pero cuando se piensa en desarrollo territorial también se lo puede hacer desde una perspectiva de identificación de modelos. El tema de la apropiación de los territorios permite arribar a este tipo de análisis.

Si apropiación es un derecho de exclusividad y el territorio y sus recursos son pasibles de ser apropiados, pero esto se da de forma desigual, entonces hablar de territorio implica hablar de exclusión (Linck, 2006). No todos los habitantes de los territorios tienen acceso y, mucho menos, gozan de iguales beneficios de los recursos colectivos. Por tanto, pensar en desarrollo territorial implica antes que nada conocer los actores, el manejo de bienes y recursos, y la estructura de oportunidades de uso y acceso.

Esta reflexión conduce a pensar el desarrollo territorial como modelo, o mejor dicho, la cristalización de distintos modelos. Si así se lo concibe, entonces nos adentramos en un análisis de su entendimiento como expresión de la lucha social por la apropiación de los recursos (Linck, op. cit.). Como ya se ha dicho, en un mismo territorio confluyen distintos actores, intereses, fuerzas y relaciones de poder. Lo que surge como producto de esto puede verse como el modelo de desarrollo que se instala, que termina siendo el que logran imponer los sectores que detentan mayor poder en los territorios, aquellos que en la apropiación de los recursos y bienes colectivos, obtienen mayores beneficios, triunfando así un modelo determinado. Esto sin duda que puede acarrear una profundización de las desigualdades, lo que iría en sentido opuesto a lo que se concibe en este trabajo por desarrollo como meta.

Para clarificar, el buscar una proximidad entre el análisis del territorio y el desarrollo, habilita dos posibles reflexiones, una que conduce a pensarlo como objetivo y, por ende, se observaría qué tan distante se está del mismo y qué papel juegan fundamentalmente las

políticas públicas (de redistribución) para su consecución. Y la otra, es la identificación o descripción de modelos de desarrollo en determinados momentos y contextos.

Ambos caminos contribuyen a lo que se busca analizar en esta investigación, a partir del estudio de caso, pero fundamentalmente se trata de reflexionar en torno a la idea de que cada política pública para el desarrollo en Uruguay fue dejando rastros en los territorios, y conformando así distintos modelos.

En este caso se aborda la política centrada en la planificación regional de mediados del SXX, considerando la fortaleza de su impacto en un territorio en situación de desventaja - como lo es Villa Constitución por sus características productivas y sociales- lo cual hace que su suerte siempre dependa en gran medida de las políticas impulsadas por el Estado.

## Capítulo III

### Un pasaje por la historia de Constitución

En el presente capítulo se realiza un recorrido histórico -con base en revisión de documentos- por acontecimientos de Villa Constitución que dan cuenta de las principales transformaciones socio-territoriales que se generaron en el período del estudio.

La sección se divide en cinco apartados que se construyeron a partir de la información obtenida y expresan importantes etapas del proceso.

Primero se hace referencia a los orígenes del departamento de Salto y de la localidad de Constitución; en segunda instancia se detallan características socio-productivas del pueblo en la primera mitad del SXX; luego se describe acerca de cómo fue la creación de El Espinillar y los cambios que éste produjo en el territorio; en cuarto lugar se hace especial mención a hechos de gran impacto que sucedieron en la década de los setenta, como la emergencia del cooperativismo, la relocalización de Constitución y las conquistas socioeducativas; finalmente se presenta resumidamente el proceso de camino al cese de actividades del ingenio y lo que ello generó en el territorio.

#### 3.1 Los orígenes del departamento de Salto y del pueblo de Constitución

El departamento de Salto nace en 1837 cuando, en medio de la Guerra Grande, el Poder Ejecutivo lo crea junto con otros departamentos como Tacuarembó, Paysandú y Minas (Requelme, 2017). Salto abarcaba la circunscripción de todo el rincón noroeste del país, y los grandes caudillos -y sus montoneros dependientes- hicieron del departamento una referencia estratégica, se dice que el territorio fue centro de disputa de muchos de los enfrentamientos de la época (Aljanati; Benedetto; Perdomo, 1970).

El río fue definitorio de la ciudad de Salto -la que se transformó en capital del departamento- por sus accidentes y porque significó un punto de embarque para los ganaderos. Salto se constituyó, para la época, en un sitio de industrialización de referencia, con la ventaja de estar más cerca que Montevideo. Se destaca la llegada de grandes oleadas migratorias desde Europa en los últimos veinticinco años del SXIX, y su incidencia en la construcción territorial. Los inmigrantes dieron un sentido especial a la ubicación portuaria

de Salto, y al funcionamiento de la fórmula puerto-pradera-frontera (Aljanati; Benedetto; Perdomo, op. cit.).

Llegado el SXX, la ciudad contaba con su puerto, establecimientos saladeriles, astilleros, varias escuelas, un Instituto Politécnico, teatro, hipódromo y hospital. Se caracterizaba productivamente por su obra artesanal e industrial, y se convirtió en base de formación de abogados, médicos, escritores y otros intelectuales, los cuales han aportado a la construcción cultural del país (Aljanati; Benedetto; Perdomo, op. cit.).

Si bien la ciudad de Salto fue la que concentró mayor cantidad de población y riquezas, también surgieron otros centros poblados en el SXIX.

El pueblo de Constitución se crea en el gobierno de Juan Francisco Giró, en el año 1852, por la denominada “Ley de Fundación N° 297”. El nombre que se le otorgó simbolizaba la esperanza de que entrara realmente en vigencia la Constitución de la República aprobada en 1830. La necesidad de contar con un puerto de tránsito para el comercio con las provincias argentinas es lo que consta en su acta fundacional como argumento de su creación. Tiempo después comenzaron a instalarse también en esta zona inmigrantes europeos de distintas procedencias, quienes transformaron el pequeño poblado en un centro de producción hortícola y agrícola-ganadero (Requelme, op. cit.).

### **3.2 La primera mitad del SXX**

A principios del SXX hubo cambios en la configuración socioeconómica del pueblo. Se trasladó el centro de la localidad, pasó a un área más alta, y fue allí que se crearon la comisión auxiliar (junta local), la comisaría, la iglesia y la escuela 7. Se destaca el crecimiento de la producción de viñedos, Constitución producía más de cien mil litros de vino anuales, almacenados en las bodegas locales (Catullo, 2006).

Respecto a la instalación de la escuela, los documentos muestran un proceso que se inicia en el siglo anterior, y que progresa hasta la consecución de la institución con local propio, logro obtenido a través de la organización colectiva de los habitantes.

Fue en 1867 que se instaló la primera institución de educación primaria, llamada “Escuela de varones”, en ese entonces la educación de las niñas seguía en manos de las familias. En

mayo de 1878 se funda la primera “Escuela de niñas”, en el año siguiente ambas escuelas estaban integradas al Sistema Nacional de Educación, y atendían a una sociedad con una economía esencialmente agrícola (Requelme, op. cit.).

Expresa Requelme (op. cit.) que fue en los últimos años de la década de 1890, y por iniciativa de vecinos, que se construye el edificio de la escuela N° 7, al cual se trasladan las dos escuelas en 1902, y es en 1919 que se fusionan y se conforma una institución mixta.

Llegada la década de 1920, la situación fue crítica para todo el país, y en ese escenario Constitución entró en retroceso. Se produjo una emigración de habitantes, quienes se trasladaban a la ciudad de Salto o a Montevideo, en busca de fuentes de trabajo. Posteriormente, la construcción del puente sobre el río Arapey y sobre algunos arroyos, así como la nueva ruta 3, mejoraron la situación respecto a la comunicación de Constitución con otros centros urbanos. Alrededor de la ruta se ubicaron comercios y hospedajes, la localidad pasaba a ser una zona de abastecimiento de viajantes (Catullo, op. cit.).

En 1945 se iniciaba nuevamente un período de progreso en Constitución, los registros indican que aumentaban las actividades económicas y se diversificaban. Había cinco bodegas, un horno de ladrillos, barraca y aserradero. La planta urbana estaba rodeada de granjas, y un poco más lejos se encontraban las estancias tradicionales (Catullo, op. cit.).

En la misma década comenzaba a gestarse un proceso que desencadenaría en un cambio estructural para el territorio, en su matriz productiva y las consecuentes repercusiones sociales. En el marco de la política pública de fomento a la industria azucarera nacional, es que se decide crear a pocos kilómetros del centro poblado, uno de los principales establecimientos del país.

### **3.3 La creación de El Espinillar y los cambios en el territorio**

Fue concretamente en mayo de 1946, que el Poder Ejecutivo promulga la Ley de Expropiación de tierras destinadas al ingenio azucarero El Espinillar. El 30 de diciembre del mismo año, ANCAP toma posesión de las tierras e inicia la forestación. El Espinillar ocupaba 9.700 hectáreas, en 1949 comenzó a construirse el ingenio y en 1952 se inició el procesamiento de caña de azúcar (Catullo, 2006).

Sobre la transformación productiva que implicó la instalación y puesta en marcha del ingenio agroindustrial, en un documento de la segunda mitad del SXX, se expresa lo siguiente:

“en los últimos años el ingenio azucarero de ANCAP en ‘El Espinillar’, representa, sin duda, un notable esfuerzo del hombre en el logro de la geografía cultural. Magníficamente situado en los márgenes del río Uruguay, cerca de la desembocadura del Arapey y, más concretamente, cruzado por el curso inferior del arroyo ‘Espinillar’ -Vuelta de Mendes- desenvuelve una actividad eminentemente tecnificada. Las plantaciones de caña de azúcar, la forestación, la edificación, y todo lo que constituye el complejo agro-industrial, han vencido al campo abierto para convertirlo en un lugar de febril actividad” (Aljanati; Benedetto; Perdomo, 1970: 16).

Señala Catullo (op. cit.) que el establecimiento se ubicó a quince kilómetros de Constitución<sup>8</sup>, y la localidad en ese entonces se posicionaba en segundo lugar en el departamento respecto a la cantidad de habitantes, según datos censales del año 1963.

El ingenio posibilitó la creación de una infraestructura acorde para su sostén, lo que incluía una red de agua potable, energía eléctrica, cooperativa de consumo, escuela pública, cooperativa de transporte, alojamiento para los zafreiros, y viviendas para los técnicos y administrativos permanentes en el predio, además se conformó un grupo de comercios de gran variedad de ramas. Constituyó, por ende, un pulmón vital para la población, mejorando su calidad de vida (Catullo, op. cit.).

En lo que respecta a lo productivo, como señala un documento histórico sobre Salto, se trataba de un departamento que no escapaba a las características generales del país, el 91% de la tierra estaba ocupada por la explotación agropecuaria, según los censos en dicha materia de los años 1951, 1956 y 1961. La mayor parte de las explotaciones ganaderas eran de tipo extensivo (Aljanati; Benedetto; Perdomo, op. cit.).

Pero en lo que refiere a la agricultura, se observa que la producción de caña de azúcar, si bien no ocupaba grandes proporciones de hectáreas sembradas (2.377 en el año 1956, y 1.844 en el año 1966), ubicándose muy por debajo de otros cultivos; sí se encontraba en primer lugar respecto a la cantidad de producción en kilos (44.859.194 en el año 1956, y 48.451.000 en el año 1966) (Aljanati; Benedetto; Perdomo, op. cit.).

---

<sup>8</sup> Distancia previa a la relocalización.



Sobre los perfiles de los trabajadores de la época, se relata en el documento editado por Aljanati, Benedetto y Perdomo (op. cit.) que en El Espinillar se encontraban, por un lado, los operarios especializados de la planta, y por otro, los distintos tipos de jornaleros que realizaban tareas vinculadas al cultivo de la caña de azúcar. Según los autores, estos últimos tenían dos procedencias: por un lado estaban los peones del latifundio con poca instrucción; y por otro los zafreros que, en busca de mejores salarios, viajaban a diario desde Constitución, Belén o la ciudad de Salto. Estos últimos se caracterizaban por tener un nivel cultural más alto que los peones. Los destajistas realizaban en verano el riego por canales, y en los meses de agosto y setiembre practicaban el corte de caña, actividad que los exponía a riesgos propios del medio, lo cual implicaba que utilizaran indumentaria para su protección.

Se estima que eran quinientos trabajadores, entre regadores y destajistas; seiscientos eran del personal permanente, y entraban entre trescientos y cuatrocientos más como cargadores, ya que la carga se hacía de forma manual. En épocas de zafra trabajaban casi dos mil personas (ANCAP, 2011).

Respecto a los cambios en la infraestructura urbana, se produjo un aumento de las viviendas, nacieron nuevos barrios alrededor de la zona céntrica. Se incrementó, por ende, la actividad social, se fundaron el Club Atlético Deportivo y Social (CADYS), el club El Espinillar, el Club Atlético Centenario, y el cine Piebal (Catullo, op. cit.).

### **3.4 Las particularidades de la década de 1970**

En la década de los setenta suceden fuertes cambios en el país. El golpe de Estado dio comienzo a una dictadura cívico-militar, y con ello a un escenario doloroso y oscuro para la vida social y política. Pero, además, se fue consolidando desde allí un cambio en la política económica, la que se inclinó hacia la desregulación de los mercados internos, la apertura y la privatización. Esto afectó directamente a la industria azucarera nacional, por ende, a la situación de los ingenios, entre ellos, El Espinillar.

Si bien el ingenio seguía en funcionamiento, la situación ya no era tan favorable, de hecho ya se venía anunciando la posibilidad de su cierre. Es así que la sociedad local de

Constitución comienza a buscar alternativas de fuentes de trabajo, y en ese marco es que se da una explosión del cooperativismo.

Paralelamente sucede otro evento que impacta en el territorio, la construcción de la Represa Hidroeléctrica Salto Grande, lo que lleva a la relocalización de Constitución y Belén, ya que parte ellas se inundarían con el nuevo embalse.

Por su parte, la sociedad local permanecía organizada y trabajando para mejorar las condiciones de vida de una población que había aumentado, es así que se crea el primer liceo, y una segunda escuela. Además, en el año 1977 se pasa a dar a Constitución la categoría de Villa (Requelme, 2013).

Sobre estos principales fenómenos acontecidos: la emergencia del cooperativismo, la relocalización, y la creación de las nuevas instituciones educativas, es que se detallará seguidamente.

Las cooperativas de servicios y de producción surgen en el territorio como alternativa ante la escasez de fuentes de trabajo locales. Esto se dio desde finales de la década de los setenta y fuertemente a principios de los ochenta. A continuación se listan algunas de las principales.

- Una Agencia de la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (CODACRES) (1977).
- Cooperativa de Telares de Villa Constitución (COOPTELARCON), integrada por mujeres (1979).
- Cooperativa Agraria Limitada Villa Constitución (CALVICO), integrada principalmente por productores de caña de azúcar (1983).
- Cooperativa de Pesca Norte (COPEN) (1983).
- Cooperativa Agraria Limitada de Productos Alimenticios de Villa Constitución (CALPAVICO) (1987).
- Cooperativa Agraria del Litoral Salteño Uruguayo (CALSU), integrada por apicultores locales (1980).
- Cooperativa de Transporte de Funcionarios de ANCAP (COTAFE) (Catullo, op. cit.)

Este crecimiento del cooperativismo propició también la conformación de una Mesa Intercooperativa de Villa Constitución. Pero se dice que, si bien este impulso pretendía mejorar los ingresos familiares, no logró representar lo que significó -ni mucho menos reemplazar- El Espinillar, más bien fue una alternativa opuesta. Se argumenta que la lenta evolución del trabajo cooperativo, y su posterior fracaso, se debió al poco apoyo de la Intendencia de Salto, a la falta de educación cooperativista de la población, y a que no se logró independencia del Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU) y los subsidios que éste les conseguía, además de que el ente mantenía poder de decisión sobre sus desarrollos (Catullo, op. cit.).

Como se dijo antes, otro de los eventos significativos de esta década fue la relocalización de los pueblos de Constitución y Belén, a partir de la decisión de construir la Represa Hidroeléctrica Salto Grande.

Si bien este emprendimiento se concreta en estos años, sus orígenes datan de mucho tiempo antes, de hecho es en 1946 que Uruguay y Argentina firman el “Convenio de Aprovechamiento de los Rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande”<sup>9</sup>.

El camino a la concreción de la construcción de la represa se inicia en 1972 cuando las Cámaras de Representantes y de Senadores de Uruguay sancionan la Ley 13.958, a través de la cual se crea el Fondo Energético Nacional que se integraría con el producto de la emisión de los Bonos Energéticos Reajustables, y tendría como finalidad la financiación total o parcial de las obras de la Represa Salto Grande. En diciembre de 1973 se firmó un acuerdo para reglamentar el convenio establecido en 1946 por parte de ambos gobiernos, el uruguayo y el argentino. Finalmente, en abril de 1974 comienzan las obras de la represa (Catullo, op. cit.).

Como el proyecto Salto Grande tenía pretensiones de desarrollo regional, recibió apoyos de actores organizados, surgieron desde mediados de la década de los cincuenta movimientos populares pro-represa con el objetivo de presionar a los responsables de la decisión política a nivel central (Leal; Rundie, 2015).

---

<sup>9</sup> Se destaca dentro de los artículos de dicho convenio, el que hace referencia a que las partes contratantes designarán y mantendrán una Comisión Técnica Mixta compuesta por delegados -en cantidades iguales- de cada país, y es esa comisión la que tendrá a su cargo la utilización, represamiento y derivación de las aguas del río Uruguay. Se define que dentro de las utilidades de las aguas estarán las de: 1) utilización para fines domésticos y sanitarios, 2) utilización para la navegación, 3) utilización para la producción de energía, 4) utilización para el riego (Poenitz, E.; Pezzarini, H.; Casal, W.; Cesio, E.; Fernández Moyano, J., s/d).

Estaba claro que parte de los pueblos de Constitución y Belén se inundarían por la creación del embalse, por tanto se hacía necesario el diseño de sus relocalizaciones.

En julio de 1974 el gobierno nacional realiza una reorganización de los Ministerios, y crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social que pasa a ser, junto con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el encargado del proceso de relocalización y de la construcción de la nueva ruta 3 (Catullo, 2006).

El documento de Catullo (op. cit.) que se centra en las experiencias de relocalización de Constitución y Federación<sup>10</sup>, indica que en mayo de 1978 el Consejo de Estado aprobaba en Uruguay la Ley 14.781 a través de la cual se facultaba al Poder Ejecutivo a entregar, en pago de las indemnizaciones que se efectuarían en las zonas urbanas y suburbanas de Constitución y de Belén, la propiedad de nuevas viviendas, como consecuencia de las obras de Salto Grande. Este sistema fue denominado “casa por casa” por los relocalizados, y facilitó el acceso de los sectores de menos recursos, a una nueva vivienda.

Sobre los traslados de Constitución, expresa Requelme:

“Con la formación del Lago de Salto Grande, se hizo el traslado y la relocalización de la población de los barrios “La Humedad”, y “Ceibal”, y Sodoeste especialmente. Se formaron nuevos barrios al este de la ruta 3 (vieja). El Principal, el barrio “Libertad”. Luego el barrio “La Quemada” y por último el barrio “Progreso”. Los barrios más céntricos densificaron su edificación con la creación de las viviendas (...)” (Requelme, 2013: 14).

El proceso de relocalización, por tanto, se caracterizó por no haberse realizado una nueva localidad, sino que se modificó el asentamiento existente, se produjo un reordenamiento de los antiguos barrios y se formó un nuevo distrito urbano (Catullo, op. cit.).

Finalmente, conviene hacer referencia a los cambios que fueron posibles por el trabajo de la sociedad civil organizada, puntualmente lo que refiere a la creación de un liceo, y de una segunda escuela, lo cual significó un avance en las oportunidades educativas.

Respecto al liceo, fue a comienzos de la década de 1970 que se forma en Constitución una Comisión Popular en pro de su creación, la actividad colectiva versó en sensibilizar a la población en torno a la necesidad de la institución en la localidad, y efectuar acciones para la construcción de un local. Se menciona que:

---

<sup>10</sup> Localidad de Entre Ríos, Argentina.

“El liceo de Constitución no surgió por iniciativa de las autoridades de la enseñanza; sino por el trabajo de los pobladores de la localidad en un renovado empuje por llenar una necesidad sentida desde hacía dos décadas. Además, este proceso en pro de un liceo, como siempre, estuvo fuertemente ligado a la vida y a los funcionarios del Establecimiento ‘El Espinillar’ y de la Escuela N° 7 que era el centro cultural más relevante en ese momento en el pueblo” (Requelme, op. cit.: 18).

En 1972 comienza a construirse el edificio, y es entre 1977 y 1978 que se finaliza la obra, instalándose también otras condiciones necesarias como la luz, el teléfono y el saneamiento, lo cual permitió que pudieran impartirse allí la totalidad de los cursos y grupos (Requelme, op. cit.). Esto significó un avance en las oportunidades de una población que ya no tenía que trasladarse a la ciudad de Salto para acceder a la educación secundaria o, en el peor de los casos, quedarse sin ello.

Sobre la nueva escuela creada, los registros señalan que desde el año 1963 la N° 7 ya contaba con grupos muy numerosos, es así que se plantea, también por parte de los vecinos organizados, la necesidad de instalar otra institución primaria. Se inicia así un proceso de lucha que desencadena en la construcción de la escuela N° 100 en la década de 1970, la que inicia sus cursos en el año 1976 (Requelme, 2017).

### **3.5 El camino hacia el cierre de El Espinillar**

Si bien en el transcurso de los años se consolidó la posición de ANCAP en el país como abastecedor de azúcar blanco en el mercado, en los setenta comenzó a estar sometido a fuertes críticas por parte de organizaciones políticas y de la propia rama (Buxedas; Pereyra, 1990).

Comienzan los cuestionamientos al complejo azucarero nacional en un escenario de paulatina apertura de mercado, donde se la visualiza como una actividad extremadamente protegida de la competencia externa, cuya existencia tendría consecuencias negativas, derivadas de los altos precios internos. Los principales portadores de esas críticas aumentaron su influencia en los años ochenta y noventa. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y gobiernos con incidencia, insistieron en la conveniencia de liberalizar el comercio y reducir el papel del Estado en la economía. Es así que surgen

propuestas de crear un escenario “más competitivo” sobre la base de dos instrumentos: 1) Reducir el nivel de protección otorgado a la producción nacional de azúcar, respecto a las importaciones. 2) Reducir o eliminar la presencia del Estado como productor y eliminar las regulaciones existentes sobre el mercado de azúcar y de alcohol (Buxedas; Pereyra, op. cit.).

Comienza a desregularse el complejo azucarero de los controles existentes, eliminándose en 1978 la fijación del precio del azúcar por parte del Estado. Estos cambios pasan a tener repercusiones en lo netamente productivo pero también en la pérdida de un número importante de empleos, tanto a nivel agrícola como industrial. Se argumentó que la excesiva protección de la que gozaba el sector, implicó una importante transferencia de ingresos de los consumidores a los productores, así como una ineficiencia en el uso de los recursos y que éstos podrían destinarse a sectores más competitivos. Se sostuvo que el abandono de la protección permitiría, además de abaratar el precio del azúcar al consumidor, también hacerlo respecto a las industrias que lo usaban como insumo (Errea, 1993).

Sobre El Espinillar, en 1976 se resuelve procurar la transferencia de las actividades agrícolas del establecimiento al sector privado, lo que se hace con autorización legislativa, se efectúan dos llamados a licitación pública para la venta de los activos pero ambos fueron declarados desiertos. Tras varios sucesos, a finales de la década de los ochenta se retoma el tema de su privatización (Buxedas; Pereyra, op. cit.), en ese momento ya se había iniciado una movilización por parte de los trabajadores en defensa de su fuente de trabajo.

Este proceso se extendió hasta la década de los noventa, y es en 1993 que el Presidente Luis A. Lacalle (Partido Nacional) decide vender El Espinillar a la Corporación Nacional para el Desarrollo, con la intención de reconvertirlo, es decir, de que tuviera otros fines productivos. Esta reconversión sucedió en el gobierno posterior, el de la Presidencia de José M. Sanguinetti (Partido Colorado), y significó la necesidad de un número mucho menor de operarios (Catullo, 2006).

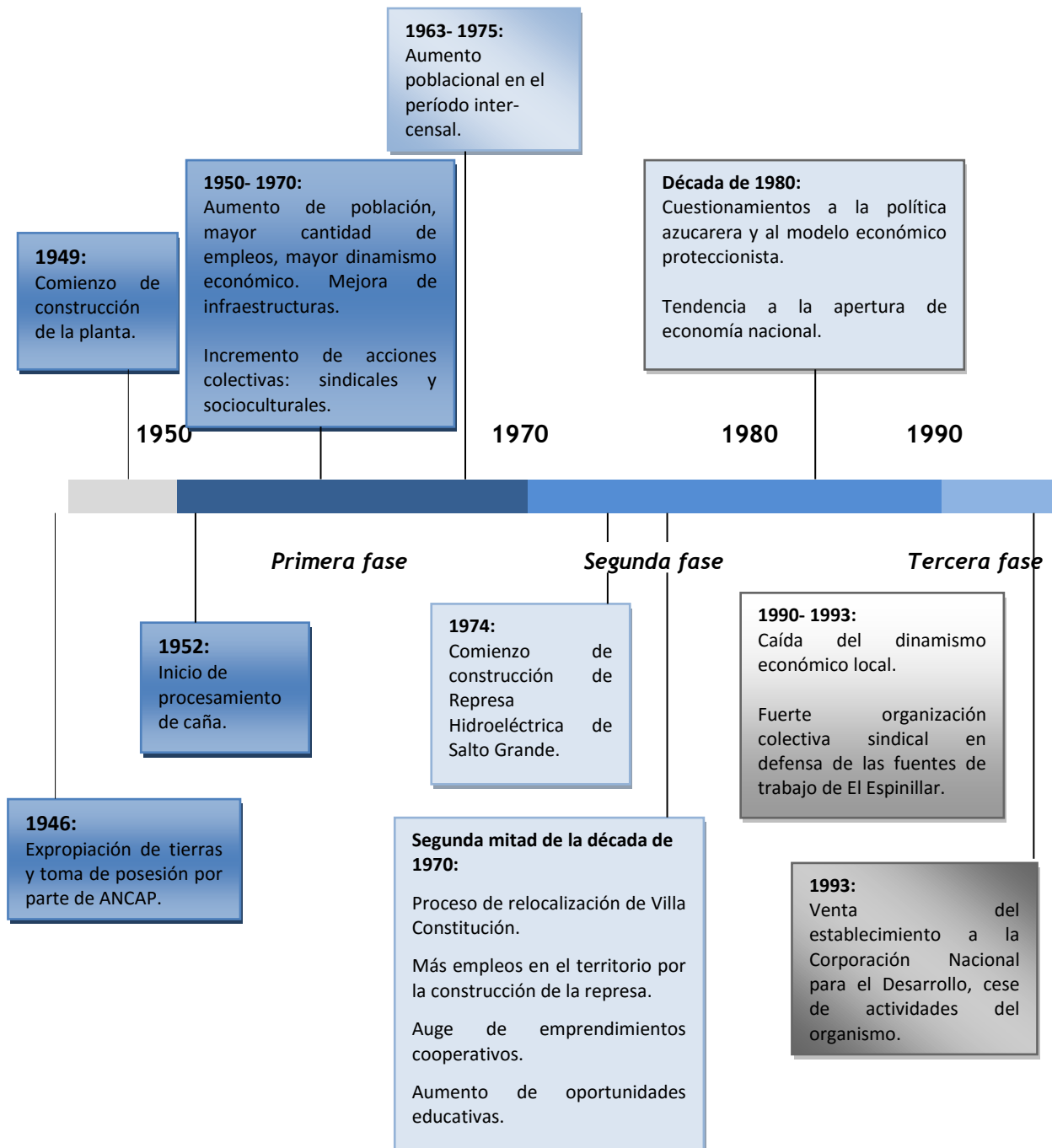
Con posterioridad a la privatización y la reconversión, Villa Constitución pasó a contar con menos cantidad de habitantes, ya que muchos emigraron por la falta de empleos, menor dinamismo económico y social, y se produjo también un cambio en la estructura etaria de

la población. La situación posterior al cierre del ingenio se resume en lo que expresa Catullo:

“Villa Constitución se ha transformado en una ciudad de ancianos, mujeres, niños en edad escolar y los hombres adultos que subsisten con el seguro de desempleo otorgado por ANCAP, pero esta situación los avergüenza y viven escondidos en sus casas, esperando su traslado o su jubilación” (Catullo, op. cit.: 82).

Seguidamente, se presenta una línea de tiempo que sintetiza las principales transformaciones socio-territoriales acontecidas en Constitución, resumidas en tres grandes fases que se identificaron dentro de lo que fue el período de funcionamiento del complejo azucarero.

## Principales hitos en la historia de Villa Constitución y El Espinillar





## Capítulo IV

### Población y empleo en Villa Constitución

En este capítulo se presentan los resultados del procesamiento de datos secundarios cuantitativos, los cuales también contribuyen al análisis de las transformaciones socio-territoriales acontecidas en la localidad en el período de interés.

Se trabaja con información de los cinco censos de población del país, efectuados en los años 1963, 1975, 1985, 1996 y 2011 por el Instituto Nacional de Estadística, a los que se accedió a través del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Se eligieron como principales tópicos para analizar las transformaciones, a: los cambios en la composición de la población (cantidad y estructura por sexo y edades); y la distribución de la población respecto a: condición de la actividad económica, sectores de la economía, y categorías de ocupación.

La tarea de procesamiento de la información implicó tomar decisiones respecto a las categorías de las variables, dado que las mediciones presentan algunas diferencias en ese sentido. Lo que se hizo fue tomar los criterios del Censo 2011, posicionar la información de los demás relevamientos en esas categorías, y en algunos casos agregarle otras no contempladas en el último año censal. Esto es lo que explica que algunas celdas de los cuadros estén vacías, no responde a la falta de respuesta sino a que no se contempló dicho aspecto en determinados años.

También se optó por agregar en la descripción de la información (y no en los cuadros), cuestiones que se destacan como particularidades de determinados censos y aportan al análisis del tema.

Por las diferencias existentes entre las mediciones, tanto en las características de los instrumentos como en su aplicación, es que se considera que lo que se presenta aquí son más bien tendencias o un panorama general de la evolución de los indicadores, pretendiendo realizar una lectura de los procesos de manera objetiva.

Se comienza con una descripción demográfica sobre la evolución de la población, y se continúa con las actividades económicas y las ocupaciones, tratando de vincular los cambios que revelan los datos con los ya expuestos en el capítulo anterior.

#### **4.1 La composición de la población**

Los datos de cantidad total de población en el lapso que va desde 1963 hasta 2011 muestran que -a groso modo- los valores se han reducido, con la excepción del período 1963-1975, donde se observa un leve incremento poblacional.

No se cuenta con información previa a 1963, la que ayudaría a conocer el cambio en la cantidad de población en el territorio a partir de la creación y puesta en marcha de El Espinillar, a comienzos de la década de 1950.

El incremento en el período inter-censal 1963-1975 concuerda con lo ya expuesto sobre la etapa de auge del emprendimiento como principal generador de empleos en Constitución, pero además coincide con que en la década de 1970 se produjeron otros eventos que impactaron en la localidad y pudieron también incidir en el aumento poblacional. Por su parte, desde 1985 hasta 2011 la tendencia ha sido a la reducción.

Respecto a la distribución por género, no se encuentran diferencias sustanciales entre la cantidad de varones y la de mujeres en cada año, ni tampoco entre períodos censales, pero sí se observa que, en términos relativos, los valores de las mujeres tienden a aumentar y los de varones a disminuir, de hecho en la mayoría de los censos se identifica más cantidad de varones que de mujeres pero esta relación se invierte en el último relevamiento (50,4% de mujeres frente a 49,6% de varones). El siguiente cuadro muestra las tendencias descriptas sobre la población.

Cuadro N°1: Población de Constitución según año censal y sexo

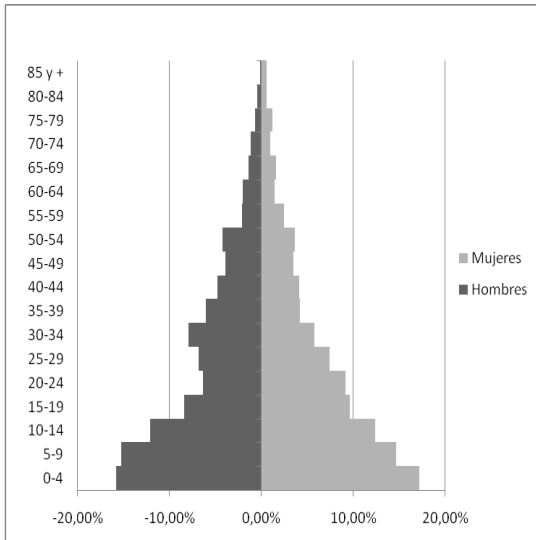
	2011		1996		1985		1975		1963	
		%		%		%		%		%
<b>Hombres</b>	1370	<b>49,6</b>	1406	<b>50,16</b>	1490	<b>50,44</b>	1886	<b>51,38</b>	1692	<b>53,30</b>
<b>Mujeres</b>	1392	<b>50,4</b>	1397	<b>49,84</b>	1464	<b>49,56</b>	1785	<b>48,62</b>	1482	<b>46,70</b>
<b>Total</b>	2762	<b>100,00</b>	2803	<b>100,00</b>	2954	<b>100,00</b>	3671	<b>100,00</b>	3174	<b>100,00</b>
<i>1963=100</i>	(97)		(88)		(93)		(116)		(100)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE.

Para el año 1963 se especifica además -en la información obtenida- que del total de 3174, 560 personas se ubicaban en la zona de chacras, y 189 en el barrio rural de Constitución.

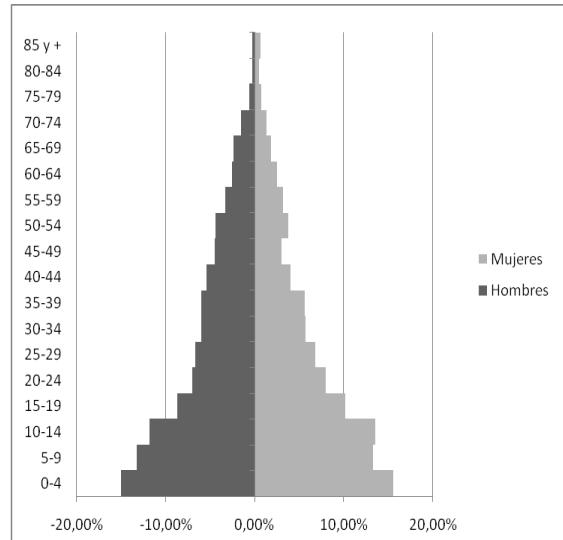
Respecto la estructura de la población por edades, se recurrió a la realización de pirámides, las cuales muestran gráficamente los cambios y se presentan a continuación.

Gráfico N° 1: Pirámide de población de  
Constitución, año 1963



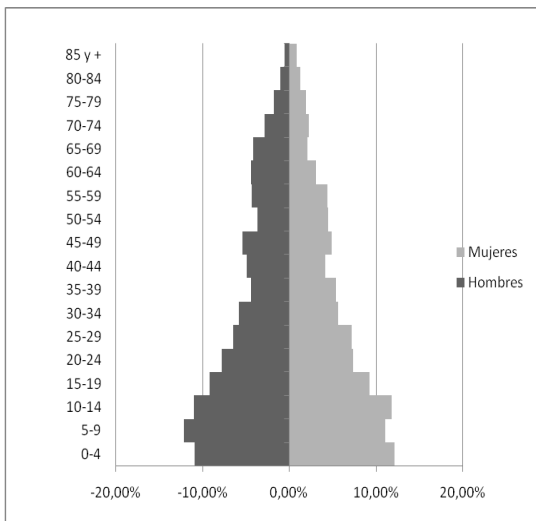
Fuente: Elaboración propia con base en datos de  
INE

Gráfico N° 2: Pirámide de población de  
Constitución, año 1975



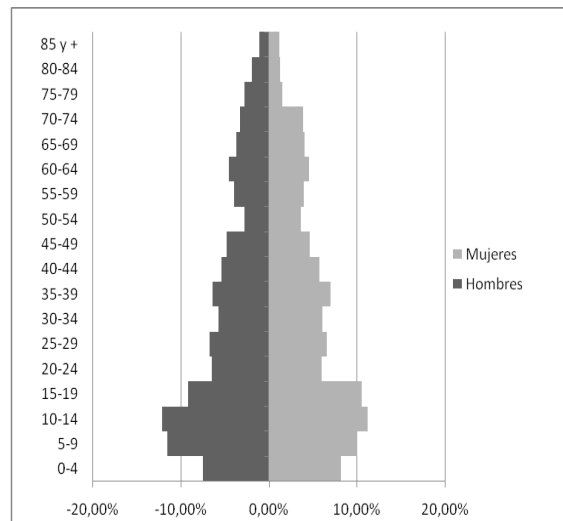
Fuente: Elaboración propia con base en datos de  
INE

Gráfico N° 3: Pirámide de población de  
Constitución, año 1996



Fuente: Elaboración propia con base en datos de  
INE

Gráfico N°4: Pirámide de población de  
Constitución en 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de  
INE

En términos generales, se observa en el período una tendencia al envejecimiento de la población, algo que también ha acontecido a nivel nacional.

Como particularidades, se nota una gran reducción del grupo de edades más pequeñas (0-4), en los primeros censos eran alrededor del 15% de la población, y llegado el año 2011 apenas superan el 5%. También en este tramo hay diferencias por género, en la mayoría de los censos hay más varones que mujeres en edades tempranas, hacia el final del período esto se invierte.

Por su parte, las personas adultas mayores (de 75 años y más), además de aumentar en cantidad en el último censo, se identifica que son en su mayoría varones, algo que no se percibía en los anteriores relevamientos. Pero los tramos más altos, de 85 y más años, están ocupados en todos los casos mayormente por mujeres, lo cual se asocia a las diferencias de esperanza de vida según el género.

## **4.2 Las actividades económicas**

### **4.2.1 La condición de la actividad económica**

Observar la distribución de la población según la condición de la actividad económica constituye un primer acercamiento a conocer la estructura productiva del territorio y, a su vez, aporta al objetivo de caracterizar los cambios en el proceso estudiado. El siguiente cuadro muestra dicha distribución en valores absolutos y relativos, según año censal.

Cuadro N° 2: Distribución de la población de Constitución según año censal y condición de actividad económica

	2011		1996		1985		1975		1963	
		%		%		%		%		%
<b>Ocupados</b>	932	<b>44,07</b>	812	<b>37,68</b>	868	<b>42,95</b>	1123	<b>46,19</b>	596	<b>36,10</b>
<b>Desocupados</b>	36	<b>1,70</b>	153	<b>7,10</b>	6	<b>0,30</b>	28	<b>1,16</b>	154	<b>9,33</b>
<b>Inactivos (jubilados o pensionistas)</b>	408	<b>19,29</b>	281	<b>13,04</b>	204	<b>10,09</b>	118	<b>4,85</b>	71	<b>4,30</b>
<b>Inactivos por otras causas</b>	737	<b>34,85</b>	210	<b>9,74</b>	857	<b>42,40</b>	1071	<b>44,06</b>	816	<b>49,42</b>
No relevado	2	<b>0,09</b>	140	<b>6,50</b>	--	--	--	--	--	--
Sin dato de actividad	--	--	86	<b>3,99</b>	8	<b>0,40</b>	--	--	--	--
Otro	--	--	473	<b>21,95</b>	17	<b>0,84</b>	17	<b>0,70</b>	14	<b>0,85</b>
Ignorado	--	--	--	--	61	<b>3,02</b>	74	<b>3,04</b>	--	--
<b>Total</b>	2115	<b>100,00</b>	2155	<b>100,00</b>	2021	<b>100,00</b>	2431	<b>100,00</b>	1651	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE

Primeramente conviene señalar que en la mayoría de los años es inferior la proporción de personas en situación de actividad que de inactividad<sup>11</sup>. El próximo cuadro muestra los valores de las tasas de actividad<sup>12</sup> para cada año censal.

<sup>11</sup> La excepción es el año 1996, donde hay menor cantidad de personas inactivas pero, a su vez, hay 473 personas ubicadas en la categoría de "Otro", lo cual seguramente responde a problemas de la medición o del registro pero lo cierto es que se desconoce en qué otras categorías podrían posicionarse.

<sup>12</sup> La tasa de actividad se calculó como la sumatoria de ocupados y desocupados, dividido el total de la población en edad de trabajar (que es el total con el que se trabaja porque no hay datos sobre menores de 14 años) y multiplicado por cien.

Cuadro N° 3: Tasas de actividad de Constitución según año censal

	<b>2011</b>	<b>1996</b>	<b>1985</b>	<b>1975</b>	<b>1963</b>
<b>Tasa de actividad</b>	45,77	44,78	43,25	47,35	45,43

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE

Además, como muestra el cuadro N° 2, dentro de la inactividad, en la mayoría de los casos (con la excepción de 1996) es mayor la proporción de personas encargadas de tareas domésticas y de cuidados no remuneradas y/o estudiantes (lo que el INE denomina inactivos por otras causas) que por ser jubilados o pensionistas.

En la condición de activos ocurre que en todos los años la mayor cantidad se identifica como ocupados que como desocupados. Esto se refleja también en las tasas de empleo, las que son siempre superiores a las de desempleo en todos los años censales, lo cual se muestra en el cuadro N°4.

Cuadro N° 4: Tasas de empleo y de desempleo de Constitución según año censal

	<b>2011</b>	<b>1996</b>	<b>1985</b>	<b>1975</b>	<b>1963</b>
<b>Tasa de empleo</b>	96,28	84,14	99,31	97,58	79,47
<b>Tasa de desempleo</b>	3,72	15,86	0,69	2,42	20,53

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE

A continuación se realiza una lectura por categoría de ocupación, teniendo como punto de referencia también al cuadro N°2.

Respecto a la cantidad de personas ocupadas, sobresale el aumento a casi el doble entre 1963 y 1975, y seguidamente la reducción hacia 1985.

Esto puede estar relacionado a la fase de apogeo de El Espinillar que va hasta comienzos de los setenta pero además, y como ya se dijo, esta última década se vio caracterizada por la emergencia de otras experiencias en el territorio<sup>13</sup> que pudieron favorecer el incremento de los ocupados.

Para el año 1996 se nota nuevamente la reducción de la cantidad de ocupados, en ese entonces ya había cerrado El Espinillar, y finalmente para 2011 vuelve a aumentar el valor absoluto de ocupados, fenómeno que puede estar asociado a la emergencia de nuevas fuentes laborales de empresas privadas que se instalaron allí en las últimas décadas. De todas formas, la condición de ocupados nada dice sobre la rama, sobre esto último se dará cuenta más adelante.

En cuanto a la desocupación, ésta se divide entre los que buscan trabajo por primera vez y los desocupados propiamente dichos, pero en el cuadro se optó por juntarlos en una sola categoría. A comienzos del período (1963) el desempleo constituía más del 9% y fue disminuyendo hasta 1985, donde se observa un valor muy bajo (0,3%), vuelve a incrementar para 1996 y a disminuir para el último censo (1,7%).

La inactividad se divide entre los inactivos que son “jubilados y pensionistas”, y los que lo son “por otras causas”. Sobre los primeros, la tendencia ha sido hacia el aumento en todo el período pero llegando a un valor considerablemente mayor en 2011, esto puede estar asociado a la cantidad de personas jubiladas de El Espinillar que quedaron viviendo en Villa Constitución, algo sobre lo que se hace mención en otros capítulos.

En la llamada “inactividad por otras causas” se encuentran personas que realizan tareas domésticas y/o de cuidados no remuneradas, y también se incluyen aquí a los estudiantes. En esta categoría se nota un incremento de 1963 a 1975 y luego vuelve a decrecer. El hecho de que en 1975 haya mayor proporción de personas en esta situación puede estar

---

<sup>13</sup> Construcción de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande, emergencia de emprendimientos cooperativos.



vinculado a que en esa década se amplía la oferta, y por ende, las oportunidades educativas, a través de la instalación de una nueva escuela y la creación del primer liceo.

Por su parte, en 1996 se observa un valor de inactivos por otras causas mucho menor que en el resto de los años, algo que puede responder a verdaderas posiciones respecto a la condición de actividad, o a problemas en la medición.

#### **4.2.2 La distribución por sectores de la economía**

Se obtuvo información sobre la distribución de la población por ramas de actividad para cada censo, pero como se identificaron diferencias en las categorías de los distintos relevamientos, se optó por agrupar los datos en torno a los tres grandes sectores de la economía<sup>14</sup>, y esto es lo que refleja el cuadro N° 5.

El “sector primario” es el que se desarrolla con base en la explotación directa de los recursos naturales, incluye actividades como la ganadería, la agricultura, la minería, la pesca y la producción energética. El “sector secundario” es el de la producción de bienes, compuesto por la industria, la construcción y la manufactura. El “sector terciario” refiere a la prestación de servicios, se incluyen aquí el comercio, las finanzas, la educación y la cultura, los servicios personales, entre otros. Cada sector contiene muchas ramas de actividad económica.

El cuadro N° 5 es una elaboración propia que muestra la síntesis en torno a los tres sectores de la economía, sobre lo que se hizo referencia anteriormente.

---

<sup>14</sup> Se trabajó con el documento “Estructura para la codificación de actividades económicas” Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU, revisión 4, adaptada a Uruguay, del INE. Este permitió identificar muchas de las diversas ramas y, a su vez, ubicarlas en cada sector.

Cuadro N° 5: Distribución de la población de Constitución según año censal y sectores de actividad económica

	2011		1996		1985		1975		1963	
		%		%		%		%		%
<b>Primario</b>	330	<b>34,34</b>	477	<b>50,43</b>	338	<b>38,58</b>	470	<b>47,81</b>	259	<b>36,48</b>
<b>Secundario</b>	30	<b>3,12</b>	179	<b>18,92</b>	242	<b>27,63</b>	201	<b>20,45</b>	242	<b>34,09</b>
<b>Terciario</b>	468	<b>48,70</b>	290	<b>30,65</b>	238	<b>27,17</b>	258	<b>26,25</b>	206	<b>29,01</b>
Ignorado o imposible de clasificar	133	<b>13,84</b>	--	--	58	<b>6,62</b>	54	<b>5,49</b>	3	<b>0,42</b>
<b>Total</b>	961	<b>100,00</b>	946	<b>100,00</b>	876	<b>100,00</b>	983	<b>100,00</b>	710	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE

En primera instancia se presentará una lectura de los resultados por año de relevamiento, es decir, una descripción de la estructura económica del territorio en cada año censal. Seguidamente, el análisis que se realiza es en torno a la evolución de cada sector en todo el período.

Respecto a lo primero, en el censo de 1963 se observa una distribución más bien equilibrada de la población en los tres sectores económicos, aunque el primario es el principal (36,48%). En 1975 la población pasa a estar mayormente concentrada en el sector primario (47,81%). En 1985 continúa dicha tendencia, identificándose una distribución semejante entre los sectores secundario y terciario. En 1996 el sector primario pasa a concentrar a más del 50%, rompiéndose el equilibrio entre los otros dos, y pasando a ser mayor el terciario que el secundario.

Finalmente, en 2011 se encuentra una estructura económica con predominancia del sector de los servicios (48,70%), seguido por el primario, y en tercer lugar, y con valores muy reducidos, se encuentra el sector industrial.

Sobre la evolución de los sectores en el período en cuestión, se observa que el sector primario aumenta entre 1963 y 1975, luego decrece, y vuelve a aumentar entre 1985 y 1996 y a disminuir para 2011.

El sector secundario, por su parte, se reduce desde 1963 a 1975 (de 34,09% a 20,45%), muestra un incremento en 1985, pero de ahí en más comienza a decaer llegando a un valor muy inferior (3,12%) en 2011.

El sector terciario presenta una tendencia al crecimiento en el período, llegando a una proporción de casi el doble (respecto a años anteriores) para 2011, lo que habla de una economía predominantemente de servicios.

Surgen algunos detalles a resaltar en los datos de las ramas de actividades que son la base sobre la que se armaron los sectores. Por un lado, se destaca dentro del sector secundario de los años 1963, 1975 y 1985 una mayor proporción de personas ubicadas en la “industria de las bebidas”, muy por encima de otras ramas, algo que coincide con la producción de El Espinillar.

Por otro, dentro del sector terciario predominante del último censo, se visualiza mayor cantidad de población concentrada en la categoría de: “comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas”.

### **4.3 La distribución de las ocupaciones**

Se recurrió también a conocer los datos referidos a la distribución de la población en relación a las categorías de ocupación. En el cuadro que sigue se pueden observar los valores para cada categoría y año.

Cuadro N° 6: Distribución de la población de Constitución según año censal y categoría de ocupación

	2011		1996		1985		1975		1963	
		%		%		%		%		%
<b>Asalariado público/privado</b>	648	<b>67,43</b>	672	<b>71,03</b>	701	<b>80,02</b>	868	<b>75,41</b>	588	<b>82,81</b>
<b>Cooperativa</b>	102	<b>10,61</b>	5	<b>0,53</b>	13	<b>1,48</b>	--	--	--	--
<b>Patrón</b>	16	<b>1,66</b>	33	<b>3,49</b>	14	<b>1,60</b>	20	<b>1,74</b>	17	<b>2,39</b>
<b>Por cuenta propia</b>	172	<b>17,90</b>	132	<b>13,95</b>	90	<b>10,28</b>	178	<b>15,46</b>	99	<b>13,94</b>
<b>Familiar no remunerado</b>	14	<b>1,46</b>	36	<b>3,81</b>	14	<b>1,60</b>	8	<b>0,70</b>	4	<b>0,56</b>
<b>Trabajador de programa social de empleo</b>	9	<b>0,94</b>	--	--	--	--	--	--	--	--
Otro	--	--	36	<b>3,81</b>	1	<b>0,11</b>	3	<b>0,26</b>	1	<b>0,15</b>
Ignorado	--	--	32	<b>3,38</b>	43	<b>4,91</b>	74	<b>6,43</b>	1	<b>0,15</b>
Total	961	<b>100,00</b>	946	<b>100,00</b>	876	<b>100,00</b>	1151	<b>100,00</b>	710	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INE

En primer lugar, los resultados indican que en todos los relevamientos hay mayoría de “asalariado público/privado”, pero una mirada a lo largo de los años permite ver que se van reduciendo en términos relativos.

Si bien se utilizó esta categoría de 2011 que junta ambas condiciones, público y privado, algunos censos realizan la distinción entre unos y otros. En 1963 hay 500 trabajadores públicos frente a 84 privados, en 1975 hay 488 y 380 respectivamente, en 1985 eran 394 frente a 307. Esto se condice con la presencia de El Espinillar, el cual era el principal generador de empleos públicos. En los censos posteriores se agrupan los públicos y privados en una única categoría.

En el período se identifican fluctuaciones (incrementos y disminuciones) en la categoría de “patrón”. Las “cooperativas” no fueron relevadas en los dos primeros censos, se observa un gran incremento entre 1996 y 2011, en este último se identifican 102 personas en dicha situación en el territorio.

Por su parte, los/as trabajadores/as “por cuenta propia” presentan un importante ascenso en el primer período inter-censal 1963- 1975 (de 99 a 178), el valor baja en 1985 y vuelve a aumentar hasta 2011.

Los/as “familiares no remunerados” presentan valores en aumento de 1963 hasta 1996, y se reduce su cantidad en 2011.

La información muestra que fue disminuyendo la cantidad de personas en condición de asalariadas pero, paralelamente, aumentaron las proporciones de quienes trabajan por cuenta propia o forman parte de cooperativas (para 2011 constituyen el 17,90 % y el 10,61% respectivamente).

#### **4.4 Síntesis de resultados**

Los datos censales permiten identificar algunos cambios de relevancia para este trabajo de investigación. Por un lado, posibilitan afirmar que la cantidad de población ha ido disminuyendo en el período, algo que puede estar relacionado con el paulatino declive y posterior cierre de El Espinillar, el cual ofició (según plantean otras fuentes) como un atractivo para personas que se emplearon allí y también decidieron radicarse en Villa Constitución, pero una vez que cesa sus actividades, lo que se produce es una emigración de una parte de la población, la que se fue en busca de fuentes de trabajo.

También se identifica que la estructura por edades de la población ha ido cambiando, con una tendencia hacia el envejecimiento, algo que ocurrió a nivel nacional pero que también puede estar asociado a los movimientos migratorios suscitados por las transformaciones en los modelos productivos del territorio, fundamentalmente lo que tiene que ver con la pérdida de personas jóvenes, y el incremento de adultos mayores.

Respecto a las características económicas, en el período se observa una tendencia a contar con mayor cantidad de personas en condiciones de inactivos que de activos, dentro de la “inactividad” se destaca la que es propia de quienes se encuentran desempeñando tareas

domésticas y/o de cuidados no remuneradas o son estudiantes, frente a la de jubilados y pensionistas. Aún así, las características más actuales del territorio (2011) muestran un importante aumento de esta última categoría respecto a años anteriores.

Por su parte, en la condición de activos, en todo el lapso estudiado es mayor la cantidad de personas en situación de ocupación que de desocupación. Esto se confirma también con el comportamiento de las tasas, son ampliamente superiores las de empleo que las de desempleo en todos los años.

La ocupación distribuida por sectores de la economía muestra que desde 1963 hasta 1996 hubo más cantidad de personas empleadas en el sector primario, y esto se ha visto acompañado de una notoria reducción del sector industrial, e incremento del sector servicios. Es en 2011 que este último sector se vuelve el principal, y el primario pasa a ocupar el segundo lugar.

Finalmente, lo que se destaca de la distribución según la categoría de la ocupación es que se ha tratado de una población mayormente asalariada (trabajadores públicos y/o privados) en todos los años de relevamiento. En 1963, 1975 y 1985 hay más cantidad de trabajadores públicos y esto coincide con la etapa de funcionamiento del complejo azucarero, el cual generaba empleos de este tipo.

Sin embargo, los datos muestran que se trata de un proceso de “des-asalarización”, es decir, de una reducción de la cantidad de personas en dicha situación pero que se acompaña de un aumento de otras estrategias, tales como las de trabajar por cuenta propia o ser parte de una cooperativa. Esto último puede estar indicando que se optó por formas de autoempleo como resistencia a dejar la localidad.

Finalmente, señalar que se trata de un territorio con una población que ha estado mayormente conformada por personas “inactivas” para el ámbito productivo, tal como se lo concibe en las mediciones oficiales, pero esa condición es de actividad en las esferas de la vida doméstica, donde han estado y están mayormente presentes las mujeres, y oficia como sostén para el desarrollo de las demás esferas del bienestar social. Por tanto, seguramente son ellas las que componen principalmente este estrato, de hecho otras fuentes consultadas para este trabajo de investigación constatan que las mujeres de Villa Constitución se veían limitadas en las oportunidades laborales fuera de sus hogares, algo que ocurrió con El Espinillar, el cual empleó a mayoría de varones.

## Capítulo V

### La perspectiva de los actores sobre el proceso de cambios

En este capítulo se presenta el análisis de las entrevistas realizadas a ex trabajadores/as de El Espinillar, a referentes de espacios colectivos e institucionales de la localidad, y a representantes políticos locales y nacionales.

En los objetivos específicos de la investigación se propuso describir los procesos socio-territoriales que se han dado en Villa Constitución desde mediados del SXX hasta la actualidad, a raíz de la aplicación de los distintos modelos de desarrollo y, a su vez, dar cuenta de los principales efectos sociales que se produjeron durante la instalación y el desmantelamiento del Ingenio Azucarero El Espinillar.

Es por ello que, a través de las pautas de entrevistas (ver anexo B), se buscó indagar en torno a las distintas etapas del proceso: la de funcionamiento del complejo agroindustrial, lo sucedido con su cierre, y la situación posterior hasta llegar al momento actual. El capítulo se estructura en torno a los resultados de esas etapas, y a los temas emergentes que salen en cada una de ellas.

En primera instancia, se presenta la etapa de funcionamiento del ingenio y ésta se divide en: las características del territorio, por un lado, y las de los empleos de El Espinillar, por otro.

En segundo lugar, se hace referencia a la etapa de cierre del azucarero, y dentro de ella a lo que aconteció con el territorio, la lucha sindical y la situación de los/as trabajadores/as; para cerrar este apartado se presenta un análisis en torno a lo que significó El Espinillar para los actores.

Finalmente, se presentan las percepciones en torno a la situación actual del territorio, específicamente sobre sus características socioeconómicas, político-institucionales y simbólico-culturales. Se cierra con la exposición de las alternativas que se presentan para el desarrollo del territorio.

El capítulo contiene algunas fotografías del ingenio y de Villa Constitución, las que sirven para complementar lo que emerge de los discursos, las imágenes fueron tomadas en la etapa de realización de las entrevistas.

## **5.1 El Espinillar en su etapa de funcionamiento**

### **5.1.1 Características del territorio**

Respecto a esta etapa, que supone más de cuatro décadas, se preguntó a los/as entrevistados/as en torno a dos grandes aspectos: las características del territorio, y las de los empleos generados por el ingenio. En ese orden se presentan los hallazgos.

A la fase de funcionamiento se la ordena también en etapas, las cuales emergieron de los distintos relatos. Una primera es la que comprende las décadas del cincuenta y sesenta, considerada la de auge por su dinamismo económico y social; una segunda correspondiente a la década del setenta, dado que es ahí cuando se construye la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande, evento que impacta en el territorio; y una tercera que se sitúa entre los ochenta y noventa, por particularidades de la organización colectiva y por constituir el proceso previo al cierre de la empresa.

Sobre el primer período, correspondiente a las dos primeras décadas, se dice que hubo una ola de trabajadores/as que viajaban, es decir, se movían hasta la planta cada día, desde la ciudad de Salto, pueblo Belén y otras localidades. Pero también estaban los que se radicaron en Villa Constitución, lo que hizo al aumento de la población, producto de los movimientos migratorios acontecidos ya desde su instalación en la década del cincuenta. Por tanto, uno de los aspectos que sobresale es el del incremento poblacional.

Para dar cuenta de lo anterior, uno de los entrevistados, quien fue maestro de la escuela 7 de Constitución, expresa que la misma en el año 1973 llegó a tener más de setecientos alumnos/as. Como respuesta a la cantidad de población, es que en los años posteriores se construye y comienza a funcionar la escuela 100, y se funda el liceo, producto del impulso de una comisión de vecinos/as.

Ese aumento de habitantes se vio acompañado de transformaciones en la infraestructura de la localidad, es ésta la segunda dimensión que emerge en torno a las transformaciones en el territorio.

Se construyeron más casas, calles y avenidas acordes a las nuevas necesidades de transporte, plazas (como la de deportes que tanto se menciona), y servicios de diversa índole. Todo ello nos retrotrae a una idea de localidad más semejante a una ciudad que a una villa o pueblo.



Cuando se pregunta a los/as ex trabajadores/as cómo era la vida en la Villa cuando funcionaba la fábrica, a lo primero que se hace alusión es a la noción de movimiento, y se lo compara con la situación estática de la actualidad. Con El Espinillar había movimiento de personas, de dinero, de transporte, de comercios de distintas ramas. Ese movimiento se notaba, como dicen, hasta en la expresión de alegría de quienes allí habitaban.

Los meses que comprendía la zafra eran los más movidos en cuanto al dinamismo económico que se generaba en el pueblo y en las otras localidades de origen de los/as trabajadores/as. Los salarios permitían consumir y se activaba así una cadena económica.

*“En aquel tiempo andaban como cinco millones de pesos desparramados en Constitución, trabajaba el carnicero, trabajaba el lechero, trabajaba el camionero, trabajaba todo el mundo...”* (Entrevistado N° 13).

Las repercusiones también se notaron en la vida cultural del territorio. Respecto a organizaciones socioculturales, en la etapa de apogeo de El Espinillar, surgieron clubes deportivos, como el Centenario, el Cari y el Club Espinillar, lo que desencadenó en la conformación de una Liga de Fútbol que duró hasta la década del noventa, y también una de voleibol.

Como formas de organización colectiva que acompañaron la transformación productiva del territorio, se identifica la emergencia de variadas comisiones en torno a distintas temáticas y con el objetivo de mejorar la vida del pueblo. Señala uno de los informantes calificados:

*“Constitución tuvo una proliferación de comisiones de distintos órdenes, para la parte de deporte, de la parte económica, de la parte cultural, proliferaron muchísimas comisiones (...) eso fue lo que caracterizó a Constitución, hubo más sentido de integración, de solidaridad y la idea del bien común, fácilmente se formaban comisiones...”* (Entrevistado N° 10).

Con relación a expresiones artístico-culturales, se recuerda que comenzó a funcionar la primera sala de cine, y también un grupo de teatro.

La segunda fase, como se dijo, fue la de la década de los setenta, la que merece una mención aparte porque coincide con otro evento que impactó en el territorio en cuestión, la construcción y puesta en marcha de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande. Uno de los documentos consultados de ANCAP (2011), señala que de las aproximadamente once mil

hectáreas que ocupaba El Espinillar, con la construcción de la represa quedaron cinco mil, el resto se inundó.

Esto supuso la relocalización o desplazamiento de Villa Constitución<sup>15</sup>, algo que para los locatarios tuvo efectos positivos y negativos. Muchas familias aceptaron trasladarse a la nueva zona, el Estado les otorgaba las nuevas viviendas. El realojamiento se terminó de completar a fines de la década de los setenta.

De ese acontecimiento en el territorio surgen valoraciones positivas y negativas por parte de los/as entrevistados/as. Dentro de las positivas se encuentra el hecho de concebir a la represa como fuente generadora de empleo en su etapa de construcción. Por tanto, en esos años, los actores del territorio estaban empleados en un emprendimiento o en el otro, ambos impulsados por el Estado.

En cuanto a los aspectos negativos de la relocalización, señalan que pasaron a estar más alejados de la ruta 3, mientras que cuando ésta pasaba por el pueblo, allí se desarrollaban una serie de comercios posibilitados por la circulación de camioneros que requerían de servicios de alimentación y alojamiento. Es por ello que señalan que el auge de Constitución no tuvo sólo que ver con El Espinillar sino también con su anterior localización. Uno de los entrevistados, oriundo de la localidad, expresa que la relocalización fue un retroceso en todos los aspectos, una decisión estatal por la cual salieron perjudicados.

Aún así, hay quienes expresan que visualizan a la nueva Villa Constitución con mejores características que la anterior, al haberse hecho cargo el Estado de su edificación:

*“Constitución, en realidad, tenía muchos barrios pero también tenía muchas casas hechas por etapas, piezas agregadas y casitas que... y ahora después de la Represa de Salto Grande, Constitución tiene otra fisonomía, los barrios, las viviendas, si bien no son de gran categoría, son viviendas lindas y físicamente Constitución ha cambiado, arreglaron las calles, la costanera ahora mismo está preciosa”*  
(Entrevistado N° 10).

Llegada la década de 1980 comienza otra etapa, la situación era diferente, dado que ya se venía anunciando el cierre del emprendimiento, y en general estaban presentes los

---

<sup>15</sup> También sucedió en Argentina con la localidad de Federación, Provincia de Entre Ríos.

cuestionamientos a la política azucarera, en el marco de un modelo económico “proteccionista” que se estaba terminando desde años anteriores, tanto a nivel nacional como internacional, para dar paso a otro de apertura de las economías nacionales.

En este período, según cuentan los/as informantes, existió en materia de organización colectiva, un fuerte impulso de emprendimientos cooperativos (de producción, de consumo y de ahorro), llevados adelante por familiares de trabajadores/as del ingenio. Se trataba de una época en la que había “actitudes emprendedoras” que, según expresan, duró alrededor de diez años. De hecho existió una de mucha importancia para los/as trabajadores/as, el caso de COTAFE, Cooperativa de Funcionarios del Espinillar, a partir de la que lograron, entre otras cosas, una flota de ómnibus para su traslado.

Los ochenta y comienzos de los noventa se vieron signados por una disminución de las actividades económicas en el territorio, un escenario que veía venir el cese de la empresa pero que, a su vez, se preparó con una fuerte organización sindical, algo sobre lo que se desarrollará más adelante.

### **5.1.2 Los empleos de El Espinillar**

Las visiones de ex trabajadores/as fueron fundamentales para entender tanto los tipos, como las características, la calidad y las valoraciones de los empleos que hubo en el ingenio azucarero.

Lo primero que sale de los relatos es la relevancia de El Espinillar respecto a la cantidad de empleos que generó. Se trató de la principal fuente de trabajo del territorio donde estuvo instalada y de sus alrededores.

Los/as trabajadores/as del ingenio eran, en su mayoría, de las localidades de Constitución, pueblo Belén, y de la ciudad de Salto. En los períodos de zafra se empleaba también (principalmente para cortar caña) a personas de los departamentos de Artigas, Tacuarembó, Paysandú, Rivera y Río Negro. Dice un entrevistado:

*“Nosotros en plena zafra contábamos hasta mil y pico de personas, mil familias vivían del Espinillar”* (Entrevistado N° 2).

Además de la cantidad, es importante hacer referencia a los tipos de empleos, ya que por la magnitud del emprendimiento agroindustrial, eran variados. Las diferencias estaban dadas

por las tareas, es decir, aquellas ligadas a la actividad agrícola y las relacionadas a lo industrial, y dentro de cada una de ellas había otra diversidad de funciones para desempeñar.

La actividad fabril tenía más posibilidades de ascenso y de mejora de las condiciones de trabajo, que la agrícola. Varios de los entrevistados varones pasaron por muchos puestos, se trató de situaciones de ascenso, vivieron el pasaje de comenzar trabajando en lo relacionado al cultivo (cortando caña, regando, carpiendo) a ingresar a la planta industrial. Resaltan la actitud de los trabajadores más antiguos en cuanto a la apertura para enseñar a los nuevos.

Pero, a su vez, había distinciones en torno a los tipos de contratos. Estaban los eventuales (o contratados en períodos de zafra, tanto para actividades agrícolas como industriales), los permanentes, y los efectivos, para lograr esto último se dieron instancias de concursos. Los salarios eran diferentes, la situación de los trabajadores permanentes efectivos fue la de mayores ventajas, de hecho, fue a quienes, ante el cierre de El Espinillar, se los distribuyó en distintos entes públicos.

Expresa uno de los consultados que esas distinciones llevaron a pugnas laborales distintas, y por tanto, a la conformación de dos sindicatos, en sus palabras:

*“era una lucha de los propios trabajadores la diferenciación esa entre presupuestados y jornaleros, que era la gente que cortaba caña o zafra, y por esa misma razón había dos agrupaciones de gremios”* (Entrevistado N° 5).

Otra de las diferencias sobre los tipos de empleo tuvo que ver con el género. El Espinillar empleó, en general, a mayoría de varones. Las pocas mujeres que trabajaron ahí estaban insertas en determinadas tareas, vinculadas a los roles tradicionales que socialmente se nos han asignado, como: lo administrativo, los servicios domésticos y médicos.

Pero, además, y relacionado al género y a las tareas, se identifican diferencias entre zafrales, los varones que trabajaban en actividades agrícolas estaban empleados más meses del año, ya que desempeñaban distintas funciones dentro de la cadena (corte de caña, siembra, riego, limpieza) y lograban así cubrir un período más largo, sin embargo, las mujeres zafrales que estaban en la industria por cuatro o cinco meses, en el resto del año realizaban actividades de cuidados, remuneradas o no, o trabajaban en chacras cercanas.

Algo que emergió de los relatos es que muchos/as tuvieron padres, madres o hermanos/as que también trabajaron allí, se trataba del empleo de las familias, lo cual acentuaba los sentimientos de pertenencia. Algunos manifiestan:

*“(...) el sueño mío de niño era trabajar en El Espinillar porque mi padre era funcionario y me llevaba a mí y a mis hermanos y pasábamos el día allá (...) era un sentimiento también para él ser ancapeano, ser del Espinillar”.* (Entrevistado N° 2).

*“Yo trabajé desde gurí, mi padre trabajaba allá, él se mudó para allá y nos fuimos todos, yo tenía quince años, en ese tiempo trabajaba con los contratistas”.* (Entrevistado N° 3).

Respecto a los familiares, también se dieron situaciones de ingreso de mujeres al Ingenio por la vía del fallecimiento de sus esposos, algo que llamaron sistema de solidaridad con las viudas, tal es el caso de una de las entrevistadas.

En lo que refiere a las valoraciones que realizaron los/as entrevistados/as sobre sus empleos, se observan algunas semejanzas y otras diferencias, estas últimas tienen que ver con el tipo de tareas que desempeñaban.

Si bien la pregunta de la valoración fue genérica, en sus discursos salen aspectos o dimensiones diferenciales al momento de evaluar la calidad de los empleos, éstos son: el salario, las protecciones sociales, las condiciones de trabajo, la satisfacción y el sentido de pertenencia.

En cuanto al salario, señalan que eran buenos y posibilitaban el acceso a bienes de consumo para su bienestar y el de sus familias, algo que es más difícil de lograr con sus ingresos actuales.

Respecto a las protecciones sociales y las condiciones de trabajo, los/as trabajadores/as de la industria realizan una valoración positiva, principalmente en lo que tiene que ver con la cobertura médica, la seguridad laboral (posibilitados por el carácter formal de los contratos), los medios y recursos brindados por la empresa para efectuar de manera segura las tareas. Dentro de las condiciones de trabajo también se hace referencia al clima laboral, es decir, las buenas relaciones entre empleados/as, y al cumplimiento de las cargas horarias acordadas. Las palabras más recurrentes para hablar sobre el clima laboral son: compañerismo y familia.

La satisfacción y el sentido de pertenencia se observan cada vez que se refieren al Espinillar como una experiencia laboral que extrañan o repetirían, un arraigo que muchos no lograron generar en sus empleos posteriores. En palabras de un entrevistado:

*“El Espinillar era una familia porque allá uno tenía un problema y andábamos todos en la vuelta para solucionarlo, eso no pasa acá, esas cosas yo extraño”.* (Entrevistado N° 2).

Trabajar en la fábrica era, como dicen, el sueño o la meta de quienes llegaban a la mayoría de edad porque significaba emplearse donde estaba la mayor proporción de los habitantes, y además era una fuente de trabajo estable, segura y de buenos ingresos.

Pero, como se dijo antes, las diferencias en las valoraciones están dadas por las tareas, es así que el trabajador zafral del área del cultivo es quien hace mención al desgaste físico que implicaba el corte de caña. Cuando se le pregunta por la calidad de los empleos, refiere únicamente a los de su sector, y expresa:

*“Bueno, eran todos de tercera o de cuarta (...) No podías parar porque la fábrica no paraba, las veinticuatro horas del día tenía que tener un millón de kilos ahí al frente de ella (...) No era ninguno lindo porque varios compañeros sufrieron problemas por los fertilizantes y esos otros venenos que se echaban”* (Entrevistado N° 9).

Además, se agrega que los salarios de los jornaleros de la caña, si bien no eran malos porque les permitía cubrir sus necesidades, eran los mínimos para quienes tenían menos calificaciones, de ahí la necesidad de rendir más en los períodos de zafra, con el objetivo de obtener más ingresos.

Dentro de lo relacionado a las características laborales, es necesario hacer mención especial a la actividad sindical, ya que surge de las entrevistas que ésta era fuerte, lo cual suma un elemento más para analizar la calidad del empleo.

El sindicato en el cual estaban nucleados los/as trabajadores/as de El Espinillar fue la Federación de ANCAP<sup>16</sup> (FANCAP: Federación de Funcionarios de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland). En Villa Constitución hasta el momento actual hay un local de la Federación, la imagen que sigue lo constata.

---

<sup>16</sup> La que tuvo y tiene varias filiales en el país.



Fotografía del local de la Federación de ANCAP en Villa Constitución, tomada en octubre de 2018.

Pero, como se dijo antes, también existió otro colectivo sindical, el de los denominados “peludos”, al cual se llamó Unión de Regadores y Destajistas de El Espinillar (URDE), fundada en 1959. Esta organización surge porque sus condiciones de trabajo, y por ende sus reclamos, eran diferentes a los del resto.

Sobre la URDE, expresa uno de los informantes calificados:

*“Eran los que más se movieron reclamando sus derechos y reivindicaciones, siempre se asoció a ese movimiento con toda la gente que era ideológicamente de izquierda y fueron bastante perseguidos después por el tema de los distintos cambios de gobierno” (Entrevistado N° 10).*

El entrevistado que integró la URDE hace alusión a que primeramente no tuvieron aceptación por parte del resto de los trabajadores, por el hecho de conformar otra agrupación sindical, diferente a la Federación de ANCAP. Según señala, es en el año 1985, una vez restaurada la democracia, que se unifican los gremios dentro de la Federación, entendiéndose, luego de haber sido retirados de sus funciones, que debían aunar esfuerzos y juntarse en una misma lucha.

De las personas entrevistadas, algunas estuvieron afiliadas y participando activamente de organizaciones sindicales, y otras no.

Los dirigentes sindicales con los que se dialogó fueron destituidos y/o estuvieron presos en la dictadura cívico-militar, en períodos que van desde pocos días hasta varios años, y para quienes esto implicó mucho tiempo de ausencia, el volver significó encontrarse con nuevos cuadros de militantes que llevaban adelante las luchas, lo cual fue muy importante para el escenario que se venía que era el del cierre de El Espinillar.

Sobre las bondades que se mencionan de la Federación de ANCAP, se encuentran muchos logros que redundaron en la mejora de las condiciones de trabajo. Uno de los entrevistados hace una comparación entre lo que ellos conquistaron en ese momento, y lo que viene consiguiendo más recientemente el SUNCA<sup>17</sup> en el país.

*“Muchas cosas por las que se están peleando ahora en los Consejos de Salarios, salud laboral, seguridad laboral, todo eso nosotros lo conseguimos e hicimos los cursos”* (Entrevistado N° 5).

La organización colectiva sindical, sumada a las otras formas que tuvo el territorio, como las socioculturales y cooperativas, gestaron una capacidad de lucha que fue de gran importancia para la etapa que sigue, que es la del cese de la agroindustria.

## **5.2 El cierre de El Espinillar**

### **5.2.1 El territorio, la lucha sindical y la situación de los/as trabajadores/as**

El cierre del ingenio se venía manejando desde la década de los setenta pero se define en la de los noventa con el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle, del Partido Nacional, concretamente en el año 1993, donde se vende el establecimiento a la Corporación Nacional para el Desarrollo, cesando así la actividad agroindustrial del organismo (ANCAP, 2009).

Se preguntó a los/as entrevistados/as sobre lo vivido en ese momento, y de sus relatos surgen cuestiones que tienen que ver con: los sentimientos que produjo el cierre, la lucha sindical para hacerle frente a la situación, lo que sucedió con los/as trabajadores/as, y los impactos en el territorio. Sobre ello se desarrolla a continuación.

---

<sup>17</sup> Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos.



Primeramente reconocen que esto se inscribió en el marco de una serie de cierres e intenciones de privatizaciones de empresas públicas, por tanto, para los dirigentes sindicales el escenario fue el de la lucha por la defensa de las fuentes de trabajo estatales, una movilización que acentuó la conciencia de clase trabajadora, y fue todo eso lo que llevó a que las medidas tomadas para defender la permanencia de El Espinillar salieran con tanta fuerza.

Algunos expresan que esto tuvo un trasfondo político más que económico. Se argumentaba desde el gobierno que el establecimiento venía dando pérdidas económicas, y por eso era necesario cerrarlo. Sin embargo, las narraciones de los entrevistados dan cuenta de que la decisión fue política y los fines también. No hubo posibilidades de diálogo con el principal gobernante de turno:

*“El señor, en ese momento Lacalle, no quiso atender a nadie del Gremio, y es más, dijo que no le interesaba, porque el Espinillar se tenía que cerrar porque daba déficit, pero no estaba hecho para ganancias (...) sino que era para sostener los pueblos de Constitución y Belén”* (Entrevistado N° 1).

A esta concepción del ingenio azucarero como fuente de trabajo de pequeñas localidades, y por ende, como proyecto social más que económico, hay quienes la relacionan con el actual ALUR (Alcoholes del Uruguay) y lo que significa para Bella Unión<sup>18</sup> en tanto sustento de sus habitantes.

Una de las legisladoras entrevistadas comenta que era una batalla política que daba el partido que estaba en el gobierno en ese momento, el norte del país contaba con trabajadores que estaban dispuestos a mantenerse organizados, luego de haber sido presos políticos en la dictadura, y de haber optado por volver a sus territorios de origen a seguir construyendo organización colectiva.

*“Eran bastiones de izquierda pero no eran bastiones de izquierda de intelectuales sino que eran bastiones de izquierda de gente inserta. Y bueno, y eso había que desarticularlo”* (Entrevistada N° 14).

Los medios de prensa y las charlas informales anunciaban el cierre de la fábrica pero la mayoría no creía que esto fuera a concretarse, sin embargo, se dio.

---

<sup>18</sup> Localidad del departamento de Artigas donde está instalada la planta, ALUR toma en 2006 la actividad del anterior ingenio azucarero CALNU.

Las palabras que salen de los discursos cuando se les pregunta por lo que sintieron ante el acontecimiento son: tristeza, dolor, recuerdos feos y duros, traumático, una catástrofe. Las reacciones más fuertes fueron las de quienes se quitaron la vida y quienes enfermaron por no poder superar la pérdida de sus trabajos, y todo lo que ello acarrea para sus vidas y las de sus familias.

A pesar de los sentimientos mencionados, la resistencia estuvo presente, las acciones emprendidas para evitar el cierre fueron huelgas de hambre, ocupación y una marcha caminando hecha por trabajadores, desde el departamento de Salto hasta Montevideo. Uno de los “peludos” expresa con claridad esa combinación entre tristeza y resistencia:

*“Traumático, una decepción de esas que te da ganas de nada, y bueno, corrimos atrás no sé cuántos días a ver si pedíamos al Presidente de la República que era el que venía a cerrar, no lo encontramos, no lo vimos, peleamos, hicimos marchas, hicimos huelga de hambre, hicimos de todo, compañeros y compañeras con las familias enteras salían a la calle porque se cerraba”* (Entrevistado N° 9).

La manifestación de lucha más fuerte que emprendieron fue la de la realización de la marcha caminando hasta la capital del país, en la que participaron más de ochenta trabajadores. Se hizo en el mes de abril de 1993, duró veintiún días y llegaron a Montevideo el 30 de ese mes, día previo al acto del Día de los Trabajadores, donde colocaron su reclamo.

Se conformaron grupos para organizarse, estaban los que caminaban pero también aquellos que suministraban alimentos y ropa. Según los cálculos de uno de los consultados, llegaban a caminar aproximadamente treinta kilómetros por día. Recibieron donaciones y apoyo de empresas privadas, tanto de comida como de servicios médicos, así como también de transporte de ómnibus para los alimentos y para trasladar a familiares que acompañaban (mujeres y niños/as).

Otros gremios se sumaron a apoyar, mencionan a los de las empresas de Paycueros y Paylana de Paysandú, personas de Young, así como también a los trabajadores organizados de Montevideo, una vez que llegaron.

Las medidas no alcanzaron para evitar algo que ya estaba decidido y el cierre se concretó a pesar de todo, un entrevistado, de los que vive actualmente en Constitución, expresa:

*“Yo fui el último, el que cerró las puertas, el treinta de setiembre del año noventa y tres”* (Entrevistado N° 3).

Una de las interrogantes que se les hizo a las personas con las que se dialogó fue la de qué sucedió con la vida de los/as trabajadores/as, la intención era conocer sus posteriores inserciones laborales y/o estrategias de vida económica de las familias ante la pérdida de la fuente de trabajo.

En ese sentido es que se identificaron distintas situaciones, algunas que se desconocían en la etapa previa al trabajo de campo de esta investigación, lo cual se convierte en un hallazgo de interés para el análisis.

El Espinillar, como emprendimiento público que era, tenía empleados/as permanentes que estaban presupuestados, pero también otros eventuales que no lo estaban. Estos últimos fueron los más perjudicados por el cierre.

Sobre los primeros<sup>19</sup>, lo que sucedió fue que por un tiempo quedaron “a la orden”, así se le llamó a la situación, a la orden del Estado, a la orden de ANCAP, lo cual significaba estar a disposición cobrando el mismo salario pero no trabajando más en la fábrica. Algunos permanecieron así hasta jubilarse, ya que les quedaba poco tiempo, y ANCAP les daba incentivos para ello. Otros lo hicieron hasta que fueron trasladados a otras empresas públicas. Esos tiempos de espera fueron difíciles, a pesar de recibir ingresos.

*“El gobierno les pagaba para que estuvieran en las casas, yo creo que eso para mucha gente fue peor (...) gente joven que tuvo que estar esperando a ver qué hacían con ellos, después los desparramaron”* (Entrevistada N° 7).

Entre los trasladados estaban quienes fueron a otras filiales de ANCAP a desempeñar tareas similares, pero eso les implicó radicarse en otras ciudades, como Paysandú, Minas, Montevideo. Pero también se los reubicó en instituciones de la salud pública y en dependencias de ANEP (Administración Nacional de Educación Pública), tales como escuelas y liceos.

Respecto a esto último hay opiniones diferentes, algunos dicen que si bien cambiaron su función e institución, mantuvieron sus salarios, otros argumentan que no lo vivieron así. De todas formas, en lo que acuerdan es en que el cambio fue difícil, ya que supuso un

---

<sup>19</sup> Se dice que eran alrededor de quinientos presupuestados.

proceso de adaptación a otras pautas y ambientes laborales, e incluso al desarrollo de tareas de menor calificación.

*“Otros compañeros que fueron a ANEP, a servicios generales, y lo que tienen son limpiezas de pisos, de salones y baños, y no tenés una carrera funcionarial, muere ahí, todos esos compañeros fueron muy perjudicados salarialmente”* (Entrevistado N° 1).

Si bien hay diversas valoraciones respecto a la redistribución, nadie dudó en afirmar que la situación más difícil fue la de los/as zafrales no presupuestados/as, quienes quedaron directamente sin trabajo. De las mujeres entrevistadas que vivieron esa experiencia, una se retiró antes del cierre, otra se empleó al poco tiempo en una organización no gubernamental en la ciudad de Salto, realizando tareas de cuidados de personas en situación de discapacidad, y la tercera volvió a las chacras.

Muchos optaron por moverse hacia la ciudad de Bella Unión, donde podían continuar cortando caña en otro emprendimiento, ya que era lo conocido por ellos. Sin embargo comentan que la mayoría pasó a trabajar en chacras, o en la zafra de la naranja, ya que la empresa “Caputto” se instala al poco tiempo en el territorio, pero reconocen que no es lo mismo ser un zafra de esa empresa privada que ser uno del Estado.

*“Todos estuvieron más o menos en la naranja, o en changas, si no sabíamos de otra cosa, sabíamos de eso”* (Entrevistado N° 9).

En lo que refiere a los impactos en el territorio, la caída de la cantidad de población es lo más mencionado. Esto se lo adjudica a que emigraron muchas personas, tanto las redistribuidas como aquellos que fueron a buscar trabajo a otras localidades.

Pero, además, se hace mención al empeoramiento de la situación económica de quienes quedaron, algunos se endeudaron, perdieron sus casas, y consecuentemente hubo una repercusión negativa en las economías locales.

Los efectos también fueron afectivos y vinculares, ya que los traslados de trabajadores incidieron en la ruptura de matrimonios y, por ende, en cambios en la composición de las familias.

Aquella alegría a la que referían en la etapa de gloria de El Espinillar, se transformó en profunda tristeza cuando cierra, lo cual se asocia a la herida generada por su finalización y a la pérdida de mucha gente joven que emigró.

### **5.2.2 Significado de El Espinillar**

Las entrevistas permitieron conocer, en términos generales, cuáles son los significados que le otorgan al emprendimiento, tanto quienes trabajaron allí como aquellos/as informantes que conocen el territorio o trabajan para su desarrollo.

Lo más recurrente es la mención a “era la fuente de trabajo”, y con ello todo lo que venía ligado. Además, el tiempo que duró (más de cuarenta años) da peso a su impacto, ya que no se trató de una fábrica generadora de producción y de empleo de poca duración, sino que su casi medio siglo de existencia bastó para dejar una marca fuerte en el territorio.

Se destaca el hecho de concebir al lugar como punto de encuentro que posibilitó conocerse con muchos otros, la vida social que suscitó. Y sale también de los discursos la asociación del desempleo con la pérdida de esos vínculos.

Se observa que para los/as trabajadores/as, más que una fábrica fue un polo industrial de desarrollo, y a esto lo dicen incluso aquellos cortadores de caña que reconocen que su situación era la de mayor explotación. Se trató de un avance para un pueblo en el que no había casi nada, y el ingenio fue un atractivo para personas de diversas procedencias del país, lo que fue una novedad para los locatarios, el ver llegar una ola de gente.

Las legisladoras realizan un análisis del modelo de desarrollo en el que se inscribió, por un lado el económico de industrialización por sustitución de importaciones que apunta a una visión de soberanía, el fomento de la producción nacional en distintos puntos del país y no solamente en los puertos. Pero además, las consecuencias que esto trajo en términos territoriales, ya que las poblaciones locales se apropiaron de esa producción con sentido identitario. Dice una de ellas:

*“Ese orgullo que se va construyendo en torno a determinadas fuentes productivas, en la defensa de lo tuyo, en la defensa de lo nacional, y más en el marco, por ejemplo, de departamentos que son de frontera, ¿no? Tiene un sentido que es estratégico, es estratégico porque está enmarcado en una visión cultural soberana”* (Entrevistada N° 14).

Es por lo anterior, que la destrucción del modelo productivo desencadena también en una afectación cultural. Anteriormente se dijo que para los/as trabajadores/as el cierre tuvo argumentos económicos pero reconocían un trasfondo político, las parlamentarias agregan que más allá de eso, se afectó también la identidad. Añaden que actualmente muchos siguen esperando que abra nuevamente El Espinillar, o que el Estado impulse un nuevo emprendimiento que pase a significar lo mismo, pero las expectativas están en que venga la solución desde afuera del territorio.

La identidad territorial de las personas entrevistadas que siguen viviendo en Villa Constitución está ligada al recuerdo del ingenio, incluso algunos estando allí no se animan a acercarse a la planta que se encuentra a veinte kilómetros, por lo que implica enfrentarse al lugar que está cada vez más deteriorado. Expresa una de las ex trabajadoras:

*“De Espinillar quedó el título nomás y va a quedar para toda la vida. Eso ahí va a ser el Espinillar. Ya no funciona más pero va a ser el Espinillar (...) Te digo que si hoy en día uno encuentra alguna cosita del Espinillar, hasta los sobres de cobro, de cuando cobraba, y los guardamos como una reliquia y no sé para qué... Pero vos los vas a tirar y no los tirás, y los seguís guardando”* (Entrevistada N° 7).

Esto lleva a retomar algo de lo expuesto en la discusión teórica, y es que la identidad colectiva se construye muchas veces en torno a la valorización de un conjunto de vestigios o productos del pasado, a lo cual se recurre para responder o explicar situaciones del presente (Baños; Pedreño; Zúñiga, 2014). El Espinillar se convirtió en una suerte de patrimonio cultural, pero en este caso acarrea dificultades.

La imposibilidad de reconvertir productiva y socialmente al territorio, tanto por la falta de iniciativas exógenas y endógenas que lo propicien, pone en cuestión la capacidad de reterritorialización de los actores locales, aquello que teóricamente se definió como el accionar que tiende a propiciar el desarrollo, a través de las demandas colectivas y proyectos inclinados a la rearticulación de entornos sociales y a la recuperación de la vitalidad socioeconómica (Entrena Durán, 2010<sup>2</sup>).

Se presentan seguidamente imágenes actuales de la planta, las cuales muestran su estado de deterioro pero también lo que allí permanece como vestigios de la época industrial.



Fotografía de la entrada a la planta industrial, tomada en octubre de 2018.



Fotografía de uno de los laterales de la planta industrial, tomada en octubre de 2018.



Fotografía del interior de la planta industrial, tomada en octubre de 2018.

### **5.3 El territorio actual**

#### **5.3.1 Caracterización socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural**

Seguidamente se presentan características actuales de Villa Constitución, a partir de lo dicho por los/as entrevistados/as, y siguiendo la propuesta teórica de Entrena Durán (2010<sup>2</sup>) sobre la composición de los territorios a través de determinadas prácticas, a saber: socioeconómica, político-institucional, y simbólico-cultural.

En lo que refiere a lo socioeconómico, y específicamente al perfil productivo, la mención al sector agrícola es lo que predomina en los relatos. Tanto los actores del Municipio como los informantes calificados, sostienen que el citrus (producción de naranjas) es lo que prevalece actualmente, seguido por la horticultura (en menor medida) y la producción lechera. También se hace referencia a los emprendimientos productivos de arándanos.

Pero cuando se interroga acerca de los empleos, salen otros sectores, como por ejemplo el turismo, a través de la posibilidad de inserción laboral de algunos jóvenes en la hotelería de



Termas de Arapey. Además, están los empleos públicos en el Municipio e instituciones educativas y de la salud (aunque allí se emplean varias personas que no son de la Villa), y el comercio a través de pequeños emprendimientos, el que se dinamiza un poco más en los períodos de zafra del citrus y en las fechas de cobro de los jubilados del Espinillar.

Sobre la capacidad de generar mayor cantidad de puestos de trabajo, se dice que el sector principal en ese sentido es el citrus, a través de la empresa “Caputto”. De todas formas, la valoración que hacen de esos empleos no es muy buena, ya que se trata de un trabajo zafral con salarios bajos. Se le suma a ello que la inserción en los arándanos tiene las mismas características. Esta situación hace que la mayoría de las familias estén básicamente subsistiendo.

*“Toda la cadena productiva que tenemos es zafral, hay un cierto tiempo en el año que es en verano, por ejemplo, que la gente pasa entre tres y cuatro meses con desocupación”* (Entrevistado N° 10).

Respecto a la horticultura, comentan que es redituable para los dueños, aunque tampoco es mucha la ganancia, y quienes están empleados son muy pocos y lo hacen en épocas de cosecha.

Las mujeres que están ocupadas se encuentran en la cosecha de arándanos (zafrales), en invernaderos, y algunas en la producción de naranjas y en los tambos.

En cuanto a infraestructura, se señala que permanecen características propias de haber sido una localidad sostén de la actividad fabril. Aquí se destacan el tipo de construcción de las casas y su elevado valor monetario, las calles pavimentadas, las avenidas grandes, todo lo cual no se acompasa con la cantidad de población actual y el perfil productivo. Además, se resalta el saneamiento completo, y se lo asocia también como uno de los beneficios de la relocalización. La imagen que sigue es reflejo de lo que expresan.



Fotografía de una de las avenidas principales de Villa Constitución, tomada en octubre de 2018.

En lo que refiere a lo político-institucional, se identifica la existencia de algunas formas de organización colectiva, una es la sindical, aunque es de escasa fuerza. Los municipales comentan que existen delegados en algunos sindicatos que funcionan a nivel departamental, como el del citrus, de la construcción y de los tambos.

Se hace referencia a la permanencia de comisiones vecinales con las que el Municipio trabaja de manera conjunta, tal es el caso del grupo “Las Rosas” que es el de mayor antigüedad, y se encarga de realizar actividades para el mantenimiento del pueblo, como la mejora de las plazas y otros espacios públicos.

Además, existe trabajo colectivo en torno al Baby Fútbol, y algunas expresiones artístico-culturales, como el teatro y la música. Las fiestas típicas son las que agrupan a más personas para trabajar en torno a ellas: Fiesta del Lago (identitaria de Constitución que se hace en el mes de enero), Fiesta de la Primavera, Carnaval, y Cumpleaños de Villa Constitución.

Sin embargo, las visiones externas de informantes que conocen la localidad pero no viven allí actualmente, son un poco más pesimistas, expresan que es difícil formar trabajo colectivo, y se lo adjudican al hecho de que emigraron muchas personas. Las instituciones

que más se mueven socioculturalmente son las educativas, escuelas y liceo, pero muchos de los docentes no son de la localidad.

*“En este momento, si vos me preguntás, lo que yo noto es individualismo, desidia, desinterés (...) con el tema de Salto Grande y del cierre del Espinillar, la gente que emigró de Constitución fue la gente de mayor preparación y de mayor cultura, intelectualmente perdió mucho Constitución”* (Entrevistado N° 12).

Uno de los informantes, que es parte del área de la cultura, reflexiona en torno a esto diciendo que hay una baja autoestima en los pobladores, lo cual hace que sea muy difícil convencerlos de que sí pueden hacer actividades y que es posible que salgan bien. Aún así, es importante destacar que algunos Ministerios llegan con sus políticas sociales al territorio, como el de Desarrollo Social y el de Educación y Cultura.

El Municipio es un actor político-institucional del territorio, y como tercer nivel de gobierno cumple determinadas funciones. Sobre ello expresan, tanto el Alcalde como el Concejal, que vienen realizando un trabajo en conjunto con los habitantes e instituciones. Ambos mencionan la elaboración del presupuesto quinquenal, el cual se realizó de manera participativa. Ese presupuesto posteriormente se aprueba por la Intendencia y la Junta Departamental de Salto, y se proyectan así lo que llaman mejoras para Villa Constitución, es ejecutado con fondos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Dentro de las prioridades que han salido, mencionan: la iluminación de espacios públicos, el pavimento de las calles y el generar actividades de atractivo para la ciudadanía. Reconocen que, sin embargo, reciben muchas demandas, y las más destacadas tienen que ver con la necesidad de generar fuentes de trabajo y acceso a la vivienda, sobre lo cual no cuentan con márgenes de acción para su consecución.

Lo anterior se asocia a lo que Andrioli (2018) reflexiona, y es que los gobiernos municipales están asociados a demandas más de tipo domésticas y de la cotidianeidad, es decir, se perciben más bien vinculados a la gestión administrativa de espacios mínimos. Por su parte, lo que tiene que ver con cuestiones más macro, como la búsqueda de inversiones, mercados, competitividad, sigue estando asociada al Estado en los niveles central y departamental. Son los Ministerios los encargados de dar respuesta a las demandas sociales como las de empleo, vivienda y educación.

Esto pone en cuestión la posibilidad de que los Municipios, y al cual se hace referencia en particular aquí, puedan actuar como actores político-institucionales ejerciendo peso en las definiciones para el desarrollo territorial. Para el caso de Constitución parece ser que se encargan de las tareas “domésticas” de la localidad, y en todo caso ofician como intermediarios entre los pobladores y los entes estatales del nivel departamental y nacional. En cuanto a lo simbólico-cultural, se indagó en torno a rasgos identitarios del territorio. Cuando se le pregunta a quienes habitan en la Villa qué cuestiones hacen a su identidad, lo que es propio de ellos/as y con lo cual se los identifica desde afuera, mencionan: la Fiesta del Lago, el establecimiento El Espinillar, la costa y la tranquilidad del lugar. Aquellas personas que vivieron toda la vida ahí muestran un fuerte arraigo, por Constitución transcurrieron sus vidas, las de sus hijos/as y nietos/as, no se conciben fuera del territorio. Dice una de ellas:

*“No hay lugar más lindo, más cómodo, porque tenés tierra, podés sembrar, tenés para hacer jardín, los lugares son hermosos (...) hay pobreza pero es hermoso”*  
(Entrevistada N° 7).

Las opiniones de externos hacen referencia a que en quienes son de la Villa persiste una memoria nostálgica respecto al Espinillar, y eso también constituye un aspecto identitario. Se trata de una memoria que ya no es en tono de lucha, como lo fue en su momento, sino más bien de tristeza y de reclamo.

Consideran que “se apagó” la creatividad, argumentan que el cierre de la fábrica entre sus consecuencias tuvo la de, al largo plazo, anular la posibilidad de generar nuevos horizontes por parte de los actores del territorio, quienes esperan que las soluciones vengan desde el gobierno nacional, o de inversores privados externos, pero desde afuera. Las expectativas están centradas principalmente en las respuestas exógenas y esto conduce a algo sobre lo que se hizo referencia anteriormente, las dificultades para generar procesos de reterritorialización.

### **5.3.2 Alternativas para el desarrollo del territorio**

Finalmente, se exponen lo que se denominan alternativas para el desarrollo del territorio, y esto responde a las opciones que plantearon las personas consultadas, es decir, ante un

panorama de profundización del rezago socioeconómico del territorio en las últimas décadas, se invocó a la reflexión en torno a eventuales salidas de dicha situación.

Lo principal a exponer es que hay acuerdos en sostener que se necesitan más fuentes de trabajo. En cuanto a posibilidades, del análisis de las entrevistas en su conjunto, se identifican dos grandes propuestas, las que tienen que ver con que se vuelva a un modelo fabril como el del Espinillar, y aquellas que apelan a alternativas provenientes de otros sectores de actividad económica.

Surge también la cuestión de quién o quiénes son los responsables de impulsar los procesos de cambios. Los actores municipales expresan que es el Estado central quien debe dar respuesta a la situación y que ellos han trabajado para entablar negociaciones pero no se ha logrado. Dice uno de ellos:

*“Eso es lo que sueña Constitución, que nos devuelvan algo de lo que nos han sacado”*  
(Entrevistado N° 10).

Alcalde y Concejal esperan que el gobierno nacional genere emprendimientos vinculados al turismo, se hace referencia a la promesa reciente del pozo termal que no se concretó. Las características paisajísticas y las bondades del lago son vistas como potenciales para el desarrollo del turismo pero reclaman que hace falta inversores y que debe ser el Estado nacional quien lo promueva.

Además, agregan que se debe continuar mejorando los sectores agrícolas, y la aspiración debe ser la de tener un mercado en el que los productores puedan procesar y embarcar directamente al Mercado Modelo de Montevideo. Los recursos naturales, como el suelo y el agua, propios del territorio, son vistos como factores clave que permiten continuar por ese camino.

Los informantes calificados difieren entre sí en las propuestas. Uno reafirma la necesidad de la intervención del Estado nacional, y señala que mientras esto no ocurra, no se saldrá de la situación actual. Otro hace alusión al turismo pero desde las iniciativas de los actores locales. Para este último se tendría que apostar a construir un triángulo turístico con pueblo Belén y Termas de Arapey, menciona al turismo aventura como alternativa para la Villa y su desarrollo posible en el lago. Pero reconoce que la iniciativa local en Constitución es difícil, ya que la emigración afectó mucho porque se fueron personas y con ellas, ideas y

emprendimientos. Considera que es parte de los efectos negativos que dejó en el territorio, el no haber apostado más a la industria nacional.

Algunos/as de los/as ex trabajadores/as también recuerdan el planteo de la perforación del pozo termal, y la frustración por no haberse concretado. El hecho de generar expectativas y de no cumplirse también fue desanimando a la población.

Para ellos/as la zafralidad que existe hoy debería sustituirse por fuentes de empleo estables y que generen muchos más puestos de trabajo, principalmente para los/as jóvenes. Es por ello que el modelo fabril sale en algunos de los relatos, ya que se considera que es lo único que puede generar lo necesario para el desarrollo.

De todas formas, ya no hay esperanzas en torno a que vuelva a abrir El Espinillar porque habría que construir la planta nuevamente, dado el estado de deterioro en que se encuentra en lo edilicio, y la tecnología que requeriría.

*“En lugar de cerrar, hay que abrir más fábricas, acá se necesita al lado de Constitución, una fábrica grande de algo. El Estado en vez de reflotar Bancos fundidos como lo ha hecho, y de reflotar empresas que se funden, tendría que crear puestos de trabajo en fábricas que sean del Estado, o que sean de capitales mixtos, pero para dar trabajo a la gente” (Entrevistado N° 2).*

El entrevistado que trabajó en la cosecha de la caña es quien propone que se trabaje en la tierra, en los cultivos, aunque no sea de caña de azúcar pero que se aproveche la extensión, que se invierta en una red de riego y se utilice la infraestructura ya generada, como las casas que se hicieron para el personal jerárquico de El Espinillar.

Dos alternativas se presentan como novedosas en las entrevistas. Una es la que plantea que se debería apostar a la acuicultura, es decir, la crianza de especies acuáticas vegetales y animales. Se argumenta que en dicha técnica están todos los procesos, la siembra, la cría y más. Esto evitaría continuar con la pesca extractiva o la deportiva con las que se van despoblando poco a poco los ríos y arroyos. El entrevistado dice que esta debería ser una alternativa para el desarrollo a tenerse en cuenta en el territorio y sus alrededores, aprovechando el acceso al recurso agua.

El otro planteo llamativo tuvo que ver con el generar un emprendimiento de reciclaje de residuos, algo que también se lo plantea no sólo para Constitución sino también para muchas otras localidades, y sería por impulso de los actores territoriales.

En conclusión, las posturas difieren en quién o quiénes deben ser los responsables en impulsar las iniciativas para el desarrollo, la mayoría opina que debe ser el Estado central, y una minoría le da ese papel a los actores del territorio. Permanece, en el imaginario de muchos/as de los/as entrevistados/as, la idea de desarrollo asociada al modelo fabril, fundamentalmente por su capacidad para generar gran cantidad de puestos de trabajo. El sector del turismo es el que se posiciona como alternativa principal, u opción a la que habría que apostar más, dadas las características paisajísticas de la localidad.

A continuación, y como cierre del análisis de los resultados, se muestra una imagen actual del cartel que está en la entrada al predio del ingenio, la cual es una expresión gráfica del cambio en la matriz productiva, ya que por un lado está la indicación de El Espinillar en estado de gran deterioro, y por otro, se observa abajo una calcomanía (en buen estado) de la empresa citrícola “Caputto”, la cual está instalada desde hace unas décadas en el territorio.



Fotografía del cartel ubicado en la entrada al predio de la planta industrial del ingenio azucarero El Espinillar, tomada en octubre de 2018.

## Capítulo VI

### Conclusiones

El trabajo de investigación tuvo como principal objetivo contribuir a la generación de conocimiento sobre los efectos socio-territoriales de las políticas públicas para el desarrollo territorial. Esto se hizo a través de un estudio de caso de la localidad de Villa Constitución, del departamento de Salto.

Se trató de dar cuenta de los procesos que se han generado desde mediados del SXX hasta la actualidad, a raíz de la aplicación de los distintos modelos de desarrollo territorial. La elección del caso respondió a que allí funcionó, por más de cuatro décadas, un emprendimiento agroindustrial, propio del modelo ISI y del de planificación del desarrollo regional, el cual ha sido determinante en la construcción socio-productiva del territorio.

El ingenio azucarero El Espinillar se inscribió en una política económica de crecimiento hacia adentro, implementada a mediados del SXX en Uruguay, donde el impulso a la actividad industrial era el eje. La estrategia versó en incentivar la generación de productos nacionales, para evitar la importación de los mismos y así favorecer la balanza comercial.

Pero, además, se puede reconocer que esto coincidió con la ejecución de políticas de desarrollo regional, las que buscaban reducir los desequilibrios territoriales existentes en el país. Lo que hizo el Estado central fue instalar polos industriales en determinados territorios desfavorecidos, con el objetivo de que dicha actividad económica generase procesos de desarrollo social. En ese marco es que algunos territorios de la región litoral norte fueron beneficiados por la estrategia, tal es el caso de Paysandú, Salto y Artigas.

Esta primera forma de planificar el desarrollo regional fue de tipo vertical, es decir, era el Estado central quien definía la estrategia y llevaba las actividades económicas a las regiones, algo que se denominó como una suerte de descentralización geográfica de la actividad productiva (Rofman, 1985), lo que tuvo que ver con trasladarlas<sup>20</sup> y, de esa forma, lograr redistribuirlas, y con ello también al empleo y a la población (De Mattos, 1993).

---

<sup>20</sup> Desconcentrarlas de la capital del país.



Seguramente esto se ha logrado, ya que efectivamente se desarrolló el modelo fabril en una serie de territorios, y oficiaron como atractivos de personas y como generadores de empleos. Se conformaron ciudades industriales que hasta el momento actual conservan características de la época, tanto infraestructurales como identitarias, y en algunos casos, formas de acción colectiva que nacieron en torno a la vida laboral industrial, como es el caso de Paysandú y su tradición sindical.

Este estudio se vio motivado por la necesidad de aportar conocimiento sobre un territorio que fue protagonista de las políticas mencionadas y, consecuentemente, sufrió los impactos de su retiro y hasta la actualidad no ha logrado salir de la situación de rezago.

El trabajo tuvo una serie de preguntas e hipótesis orientadoras. Estas últimas se comprobaron pero los resultados suministraron más hallazgos que no habían sido contemplados previamente. Respecto a lo que se evidenció, se destaca que efectivamente las políticas públicas implementadas para el desarrollo territorial han determinado en gran medida las alternativas socio-territoriales de Villa Constitución, y que esto se ve con claridad en las repercusiones del complejo azucarero estudiado, el cual constituyó una matriz productiva dominante que no ha logrado sustituirse hasta la actualidad.

También se constató la hipótesis de que los actores locales referentes tienen una visión positiva sobre El Espinillar y este modelo de organización y producción continúa siendo su principal referencia. Además, la estructuración de la acción colectiva se consolidó en dicho modelo, aunque desde el cierre del complejo se ha visto merma.

Pero como se dijo, los resultados muestran muchas más particularidades referidas a todo el proceso. Las distintas fuentes de información aportaron a la identificación de las transformaciones sociales, y posibilitaron la construcción de un relato determinado por etapas. Éstas se construyeron a partir de características objetivas, provenientes del análisis de la evolución de indicadores socio-demográficos y socio-económicos del territorio; y subjetivas, tomadas de las representaciones de los actores y de lo establecido en los documentos.

Lo primero a destacar es que El Espinillar constituyó la principal fuente de trabajo mientras estuvo en vigencia. Los datos censales constatan que, dentro de la población activa de todos los años de funcionamiento del ingenio, hubo mayoría de ocupados y, a su vez, estos últimos eran asalariados públicos.

Los actores entrevistados detallan que los puestos de empleo eran variados, dadas las características de haber sido un emprendimiento agroindustrial, lo cual implicaba una cadena de labores. Hubo también distintos tipos de contrato, algunos efectivos y otros no, dentro de estos últimos estaban los temporales o zafrales, en su mayoría se encontraban en las actividades agrícolas. Estas diferencias llevaron a que se conformasen dos sindicatos, representando los intereses de cada sector. Una vez que se restaura la democracia en el país, los trabajadores organizados se unifican en la Federación de ANCAP.

También existieron diferencias por género, fueron pocas las mujeres que estuvieron empleadas allí y lo hicieron en labores relacionadas a la limpieza, lo administrativo y el área médica, principalmente en la enfermería. Situación que lleva a afirmar que a las mujeres se las contrataba para desempeñar funciones asociadas a los roles que tradicionalmente se nos han asignado, es decir, lo vinculado a los cuidados y las tareas domésticas.

En cuanto a las valoraciones que se hacen de los empleos, en su mayoría son positivas, con la excepción de los trabajadores del corte de caña, quienes recibían salarios menores y estaban expuestos a condiciones laborales de mayor riesgo físico. Dentro de lo positivo, se resaltan algunos aspectos que hacen a un empleo de buena calidad, como el buen salario, las condiciones de trabajo, la estabilidad y las protecciones sociales. Quienes mayormente refieren a ello son las personas que tuvieron contratos permanentes y presupuestados.

En cuanto a las repercusiones en la construcción territorial, se identifica un incremento poblacional, principalmente en las primeras décadas de su funcionamiento, las del cincuenta al setenta. Según dicen las fuentes consultadas, Villa Constitución y pueblo Belén recibieron una ola migratoria que respondió a la existencia de El Espinillar. Esto se confirma con los datos correspondientes al período inter-censal 1963- 1975.

El aumento de la cantidad de población se vio acompañado de un mayor dinamismo económico, y también de un auge de las organizaciones colectivas, tanto sindicales como socioculturales, lo cual afirma que la transformación productiva estuvo acompañada de una transformación de tipo institucional, algo que se planteó en la discusión teórica de este trabajo. Dice Berdegué (2012) que el desarrollo territorial debe tratarse de un proceso tendiente a lograr crecimiento económico acompañado de inclusión social, lo que se genera

a partir de cambios en la estructura productiva y de transformaciones institucionales en el territorio en cuestión.

El emprendimiento, por su porte, duración y significado, se convirtió también en un elemento identitario del territorio, una suerte de patrimonio cultural, de hecho la edificación de la planta continúa, aunque se encuentra en gran estado de deterioro. Quienes trabajaron ahí muestran una identidad arraigada al pasado, el recuerdo de El Espinillar permanece, como referencia a una época buena de sus vidas.

Como se dijo, las fuentes consultadas permitieron dividir a la etapa de actividad del ingenio en tres períodos: las primeras décadas correspondientes a su auge; la década del setenta y la del ochenta por la particularidad de haber coincidido con la relocalización de Villa Constitución, algo que se dio a partir de la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande, y también por el surgimiento de nuevas formas de organización colectiva, como la cooperativa y la intensa lucha sindical; y finalmente los años noventa, caracterizados por el declive del modelo.

Se puede concluir, principalmente sobre el primer período, que se produjo un cambio en la matriz productiva acompañado de transformaciones institucionales, por ende se trató de un proceso de desarrollo territorial que, en términos de Berdegú (op. cit.), implicó crecimiento económico acompañado de inclusión social. Si bien la estrategia fue impulsada y planificada por un actor exógeno (el Estado central) los actores del territorio se vieron beneficiados, y además, lograron acompañar el escenario a través de variadas iniciativas para el bienestar colectivo.

Se trató de una política de desarrollo con sesgo productivista, y sostenida por la argumentación del efecto derrame, pero éste efectivamente se dio. En ese sentido, es importante establecer una diferencia con experiencias más recientes en el tiempo, las que son promovidas por el Estado pero ejecutadas por privados, en muchos casos por capitales extranjeros. La distinción está en que El Espinillar fue conducido por el Estado, el cual era el empleador, con todo lo que ello implica en tanto características de los empleos formales y estatales, además, tomó mucha mano de obra, y duró varias décadas.

El cierre del complejo azucarero dejó una huella en el territorio. Si bien venía siendo anunciado, en un panorama país donde se apuntaba a la privatización de empresas públicas, los locatarios no creían que esto se fuese a concretar. De todas formas, la

resistencia fue grande. La acción sindical y el apoyo de la ciudadanía se hicieron sentir ante la pérdida de la principal fuente de trabajo del territorio y sus alrededores. Las medidas para evitar el cierre fueron varias, la más destacada es la de la caminata hasta Montevideo, la que perdura en la memoria de quienes lo vivieron.

Pero, si bien finalmente cerró y se perdió la fuente laboral, las situaciones de los/as trabajadores/as fueron diversas. Lo primero a destacar es que los efectivos fueron redistribuidos a otros entes estatales y no dejaron de percibir sus salarios, esto hace a otra diferencia con situaciones más recientes en las que el cese de la actividad conduce directamente a la pérdida de trabajo de todo el plantel empleado. En este caso, el Estado cerró la producción pero no terminó con el trabajo de los presupuestados. Quienes sí se vieron afectados fueron los trabajadores zafrales, los que tuvieron que buscar otras ocupaciones.

Si bien el modelo de planificación regional cae, en este caso, con el cierre del complejo agroindustrial, es desde décadas anteriores que comienza a gestarse el de desarrollo local. Conviene recordar que este último se inscribe en un escenario de consolidación de políticas neoliberales, las que en el país ya desde los setenta estaban en escena.

Por tanto, en las últimas dos décadas de El Espinillar y mientras se anunciaba su cese, se comenzaron a implementar paralelamente proyectos con tendencia a favorecer las iniciativas locales e impulsados por organismos internacionales, con articuladores como la Intendencia Municipal e IPRU. Pero como se dijo en los capítulos precedentes, estos emprendimientos (muchos cooperativos) no pudieron sostenerse en el tiempo, y mucho menos transformarse en una alternativa para la subsistencia de la población, ante la finalización del ingenio azucarero.

Fue así que la etapa posterior al cierre se caracterizó por una reducción de la población, tendencia que continuó, al igual que la de su envejecimiento. La economía local que supo tener un importante peso industrial, fue reconvirtiéndose paulatinamente en una de servicios.

En cuanto a la situación del territorio más recientemente, la cantidad de población es menor que la de los años de auge del ingenio, emigraron muchas personas, y según declaran, hay más adultos y adultos mayores. Esto también se pudo constatar con la información censal, la que muestra para 2011, una mayor cantidad de personas en los

tramos más altos de edades. Se destaca también el aumento de personas en situación de inactivos por condición de jubilados o pensionistas.

Las personas consultadas reconocen la existencia de distintas actividades económicas, como la hortícola, la lechera, la producción de arándanos, la presencia estatal; pero coinciden en que es el sector citrícola, concretamente la producción de naranjas, el que genera más fuentes de trabajo. Sin embargo, los datos estadísticos dan cuenta de una economía predominantemente de servicios, y en segunda instancia, agrícola-ganadera.

Villa Constitución permanece con una infraestructura vial y edilicia que responde a la época fabril, pero lo que no continúa vigente es la capacidad de acción colectiva, la cual es muy escasa, en un territorio que supo destacarse por ello.

Este tercer modelo que estaría en aplicación en las políticas públicas del país, el del desarrollo territorial que versa en recuperar la presencia del Estado en la planificación del desarrollo de los espacios sub-nacionales pero haciéndolo de manera articulada con los actores territoriales, muestra algunas características interesantes en el caso estudiado.

Se cuenta con un actor político-institucional nuevo respecto a épocas anteriores, éste es el Municipio, tercer nivel de gobierno de Uruguay. En Constitución, los resultados indican que cumple un rol administrativo, y de arreglo de los espacios públicos, tiene poca incidencia, aunque lo intente, en las necesarias transformaciones estructurales, como la generación de fuentes de trabajo y los cambios en la matriz productiva. Lo anterior, siguiendo los planteos de García (2014), lleva a pensar que El Poder (con mayúsculas), o sea el del Estado, en su nivel municipal no tiene demasiado peso en la construcción territorial en términos de desarrollo.

Por su parte, el Estado en su nivel nacional habla de la presencia de algunos Ministerios a través de actividades y proyectos en el territorio, con los cuales logran alterar algo de la estructura de oportunidades, pero es la OPP el organismo que define la obtención y el destino de recursos.

Por su parte, “el poder con minúsculas”, muestra actores locales con dificultades para organizarse en torno los grandes problemas que viven, como lo relacionado al empleo y la vivienda. Los actores privados (dueños de los emprendimientos citrícolas, por ejemplo) detentan mayor poder en las relaciones pero no tienen un frente fuerte de resistencia que

los lleve a cambiar las condiciones y características laborales que generan, algo que sí se ha intentando controlar y mejorar por parte de nuevas normativas legales, sobre las que hacen mención las legisladoras.

En torno a las concepciones y opciones para el desarrollo que se manejan, en primer lugar, se observa que la mayoría de las visiones siguen recayendo en el Estado central como responsable de dar respuestas, de generar nuevas políticas públicas de desarrollo territorial. Esto puede deberse a la tradición de Uruguay, en cuanto a ser un país con fuerte dependencia de la acción estatal, la cual históricamente ha sido de impronta vertical y también sectorial. Pero, además, este territorio en particular se acostumbró por muchos años a que así fuera, tanto que esto se vuelve un factor determinante de sus posibilidades.

En lo referente a las actividades, en algunos continúa la asociación de desarrollo con lo industrial. Por parte de otros, surgen opciones como mejorar lo agrícola o apostar al sector terciario a través del desarrollo del turismo.

Lo cierto es que estamos frente a un territorio que, con el cierre del complejo azucarero vivió un proceso de desterritorialización -en términos de Entrena Durán (2010<sup>2</sup>)- en tanto que esta decisión fue efectuada por actores externos (el gobierno nacional de ese momento y la coyuntura internacional), pero esto afectó su configuración y produjo efectos desarticuladores. Y, a su vez, se identifica en los actores territoriales que el anhelo por El Espinillar y la vida en su conjunto que éste trajo aparejada, oficia como impedimento para pensar y llevar adelante nuevas iniciativas y acción colectiva para incidir en instancias del Estado central, lo cual habla de dificultades para generar procesos de reterritorialización, tal como se plantearon en la discusión teórica de este trabajo.

Dado que la identidad territorial para muchos teóricos es planteada como un aspecto determinante para articular y conducir los procesos de desarrollo, es decir, el hecho de apelar a los códigos compartidos, a las relaciones simbólicas del patrimonio cultural (Linck, 2006), a todo ese común que permite construir colectivamente; sería interesante conocer qué sucede con otros territorios que también fueron protagonistas de esta política, y ver si tienen una construcción identitaria que también se retrotrae al pasado o si, por el contrario, han logrado proyectarse a través de otras formas.

Los hallazgos presentados, sumados a otros precedentes revisados, confirman que en Uruguay se continúa asociando el desarrollo con el bienestar vinculado al trabajo digno, y

por ello la insistencia en generar modelos productivos que lo propicien, y con un Estado que regule las relaciones capital-trabajo, más aún en territorios como éste, que conformaron su identidad en torno a una cultura asalariada.

Por tanto, las visiones del desarrollo siguen estando vinculadas, en buena medida, con el crecimiento económico en la lógica de acumulación del sistema capitalista, pero intentando una redistribución más equitativa.

En esta investigación se identificaron unas pocas percepciones que motivan a pensar en una asociación entre desarrollo y buena vida, sin relacionarlo necesariamente con lo anterior, sino más bien resaltando las características de un territorio que, por más que se encuentre rezagado, goza de recursos naturales como el agua y el suelo -los que permitirían el abastecimiento de la población a través de la autogestión-, y de una tranquilidad considerada indispensable para la consecución de una vida espiritual armoniosa en los tiempos que corren.

Finalmente, se anima a que el conocimiento generado en este trabajo no se conciba de forma aislada, sino que se lo haga dialogar con otros que dan cuenta de otras situaciones y que, en su conjunto, muestran un panorama de la región litoral norte en cuanto a su posicionamiento económico-social en el país, ya que sólo así se puede llegar a un diagnóstico más completo, y de ser tenido en cuenta, contribuir a pensar las estrategias para la reducción de las desigualdades territoriales de Uruguay.

## Bibliografía

**Aljanati, D., Benedetto, M., Perdomo, W.** ed. (1970) *Los departamentos: Salto*. Montevideo. Editorial Nuestra Tierra.

**ANCAP** (2009) *Reporte de sustentabilidad*. [on-line] disponible en: [https://www.ancap.com.uy/innovaportal/file/279/1/ancap\\_memoria\\_rse\\_2009\\_pantalla.pdf](https://www.ancap.com.uy/innovaportal/file/279/1/ancap_memoria_rse_2009_pantalla.pdf) [Acceso 30/1/2018]

**ANCAP** (2011) *Ancapeanos*. Montevideo. Zona Editorial. ISBN tapa dura: 978- 9974-8310- 4- 9.

**Andrioli, A.** (2018) “Municipios: la nueva agenda del desarrollo territorial uruguayo”. En *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1º edición. CLACSO. Pp 61- 97.

**Arocena, J.** (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas. Nueva Sociedad.

**Arocena, J.** (2008) “El desarrollo local: los últimos 30 años”. En *PRISMA: Revista semestral de Ciencias Humanas*. Montevideo. Universidad Católica del Uruguay. Núm. 22. Pp. 9-13.

**Baños, P; Pedreño, A.; Zúñiga, F.** (2014) “Patrimonio y memoria del trabajo como campo social de controversias” En Gehlen, I.; Riella, A. (org.) *Território e sociedade. Perspectivas teórico-metodológicas e evidencias empíricas*. Porto Alegre. Tomo Editorial.

**Batthyány, K.; Cabrera, M.** (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo. Departamento de Publicaciones. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República. ISBN: 978-9974-0-0769-7.

**Berdegúé, J.** (2012) “Territorios en Movimiento. Dinámicas territoriales Rurales en América Latina”. Resumen ejecutivo. *Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. Santiago.

**Buxedas, M.; Pereyra, S.** (1990) *La industria azucarera uruguaya: situación y perspectivas*. Montevideo. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Departamento de Asesoramiento Técnico, Económico y Social. Serie Dates N°44.

**Campolina, C.** (2003) “Repensando a Questão Regional Brasileira: Tendências e Desafios”. En *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*. Montevideo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.



**Cardoso, F.; Faletto, E.** (1987) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México. Editorial Siglo XXI.

**Catullo, M.** (2006) *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*. Buenos Aires. Editorial Biblos.

**CEPAL** (2017) *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago.

**Coraggio, J.** (1999) *De la descentralización intraurbana a la descentralización regional*. Montevideo. AECI-IMM.

**Corbetta, P.** (2007) *Metodología y técnicas de investigación social. Edición revisada*. Madrid. McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.

**Cuadrado Roura, J.** (1995) “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”. En *Revista EURE*, Vol. XXI, N°63. Santiago de Chile. Pp. 5-32.

**De Mattos, C.** (1993) *La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano*. Santiago. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Entrena Durán, F.** (2010) “Los territorios locales como espacios sociales: una aproximación a sus dinámicas en la era de la globalización”. En Sánchez Vera, P., Riella, A. (comp.) *Globalización y perspectiva de la integración regional*. Ediciones Universidad de Murcia.

**Entrena Durán, F.** (2010<sup>2</sup>) “Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización” En *Estudios Sociológicos* Vol. 28, No. 84 (septiembre-diciembre, 2010), pp. 691-728. El Colegio de México.

**Errea, E.** (1993) “Las perspectivas del complejo azucarero ante el proceso de apertura y el Mercosur”. Documento presentado en el Seminario Taller: *El futuro de la industria azucarera, ¿diversificación? ¿Reconversión?* Serie Seminarios y Talleres N°58. Montevideo. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).

**Fernández, V.; Amin, A. y Vigil, J.** (comp) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. FCS. UNL.

**García, A.** (2014) “Espacio y poder en las políticas de desarrollo. Un marco teórico interpretativo para escenarios emergentes” En *Ariel García (comp.) Espacio y poder en las políticas de desarrollo del SXXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**García Delgado, D.** (2006) “Democracia, Política y Sociedad Civil frente a los desafíos del Desarrollo”. En *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. ReDeTIR, Montevideo. Programa ALFA. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.

**Gudynas, E.; Acosta, A.** (2011) “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa” En *Utopía y praxis latinoamericana*. Año 16. N° 53 (Abril-Junio, 2011) Pp. 71 – 83. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social / ISSN 1315-5216. CESA – FCES – Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.

**Gunder Frank, A.** (1970) *Lumperburguesía: lumpendesarrollo*. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

**Kuklinski, A.** (1977) *Desarrollo regional, políticas regionales y planeamiento regional*. Santiago de Chile. Documento ILPES CPRD-D/93.

**Leal, J.** (2010) *La crisis de la sociedad salarial, un complejo tránsito desde la integración hacia la vulnerabilidad social: el caso de Uruguay*. Editorial de la Universidad de Granada. ISBN: 8469312964.

**Leal, J.; Rundle, C.** (2015) “Iniciativas para el desarrollo en Uruguay: rupturas y continuidades”. En Sañudo, F (editora). *Desarrollo: prácticas y discursos emergentes en América Latina*. Bogotá. Instituto Pensar- CLACSO.

**Linck, T.** (2006) “La economía y la política de la apropiación de los territorios”. En: Riella, A. (comp). *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Montevideo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

**Madoery, O.** (2008) “Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno” En *PRISMA: Revista semestral de Ciencias Humanas*. Montevideo. Universidad Católica del Uruguay. Núm. 22. Pp: 59-82.

**Marini, R.** (1993) *Democracia e integración*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.

**Marsiglia, J.** (1997) “La gestión social a nivel local. Temas y actores en un escenario cambiante”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC- Universidad de Buenos Aires.

**Ortín, J.** (2010) “La perspectiva cultural en el análisis y la intervención territorial” En: Sánchez Vera, P., Riella, A. (comp.) *Globalización y perspectiva de la integración regional*. Ediciones Universidad de Murcia.

**Poenitz, E.; Pezzarini, H.; Casal, W.; Cesio, E.; Fernández Moyano, J.** (s/d) *Cuando los pueblos y los gobiernos quieren*. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande.

**Quijano, A.** (2000) “El fantasma del desarrollo en América Latina”. En *El Desarrollo en la Globalización: El reto de América Latina*. Caracas. Nueva Sociedad.

**Requelme, P.** (2013) *Proceso fundacional del liceo de Constitución*. Salto.

**Requelme, P.** (2017) *Escuela de Tiempo Completo N° 7. Herencia y legado: 150 años. 1867- 2017*. Salto.

**Reyes, G.** (2001) “Principales teorías sobre el desarrollo económico y social” En *Nómadas: Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Núm. 4. Pp: 1-11.

**Ribeiro, G.** (2007) “Poder, Redes e Ideología en el campo del desarrollo”. En *Tábula Rasa*, enero- junio, número 006. Bogotá. Universidad Colegio de Mayor de Cundinamarca. Pp: 173-196.

**Riella, A.; Mascheroni, P.** (2012) “Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay” En *El Uruguay desde la Sociología X*. Montevideo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Pp: 233- 258.

**Rofman, A.** (1985) *Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina*. Buenos Aires. Editorial CEUR.

**Santos, M.** (2002) “O dinheiro e o território” En Santos, M; Becker, Bertha; Silva; et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense; Associação dos Geógrafos Brasileiros.

**Sañudo, M.; Leal, J.** (2018) *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1° edición. CLACSO.

**Schejtman, A.; Berdegú, J.** (2004) *Desarrollo territorial rural*. Santiago. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

**Serna, M.; Supervielle, M.** (2009) “¿Para qué seguir con la sociología del desarrollo?” En *El Uruguay desde la Sociología. Tomo VII*. Montevideo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República.

**Veiga, D.** (2003) “Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay”. En Acuña, C., Riella, A. (comp) *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*. Montevideo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

**Veiga, D.; Rivoir, A.** (2004) “Desigualdades sociales en Uruguay: desafíos para las políticas de desarrollo”. Montevideo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

**Veneziano, A.** (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo. Ediciones Orbe Libros.

**Weaver, C.** (1978) *Teoría regional y regionalismo: hacia un replanteamiento de la cuestión regional*. Santiago de Chile. Documento CPPD-C795. ILPES.

**Fuentes consultadas:**

- Sitio web del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.gub.uy/>
  
- Sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR: <http://cienciassociales.edu.uy/>

## Anexos

### Anexo A: Mapas de ubicación de Villa Constitución y El Espinillar.

Mapa N°1: Villa Constitución en América del Sur



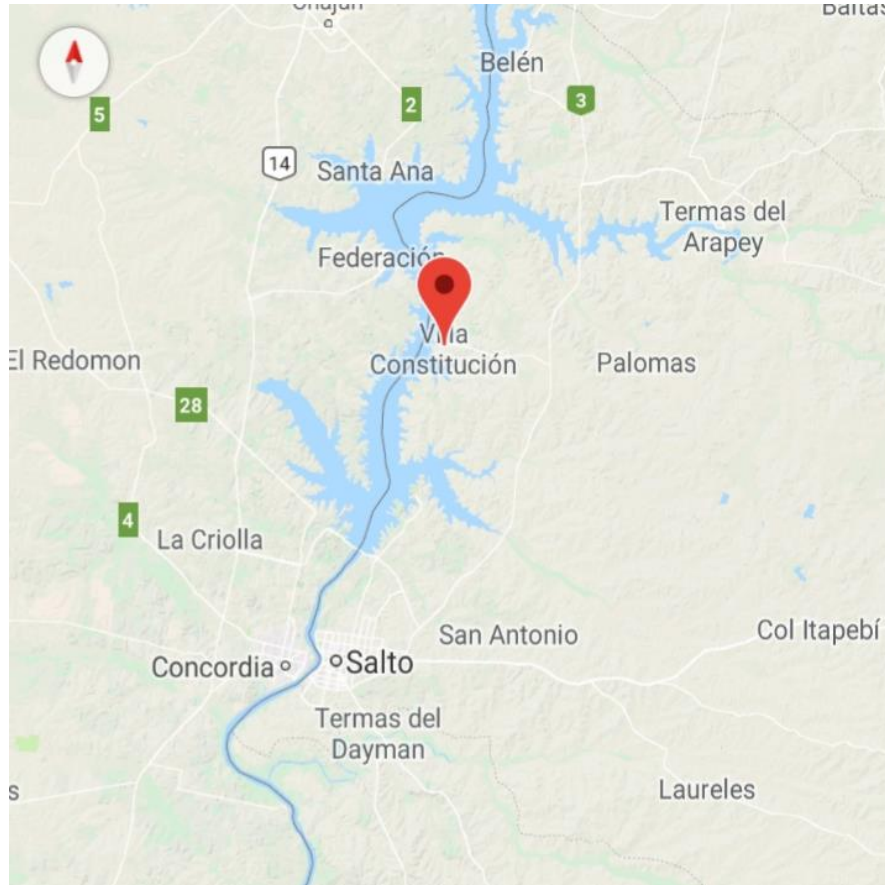
Fuente: Elaboración propia con base en aplicación de georeferenciación “GeoPosicion”

Mapa N°2: Villa Constitución en Uruguay y la región



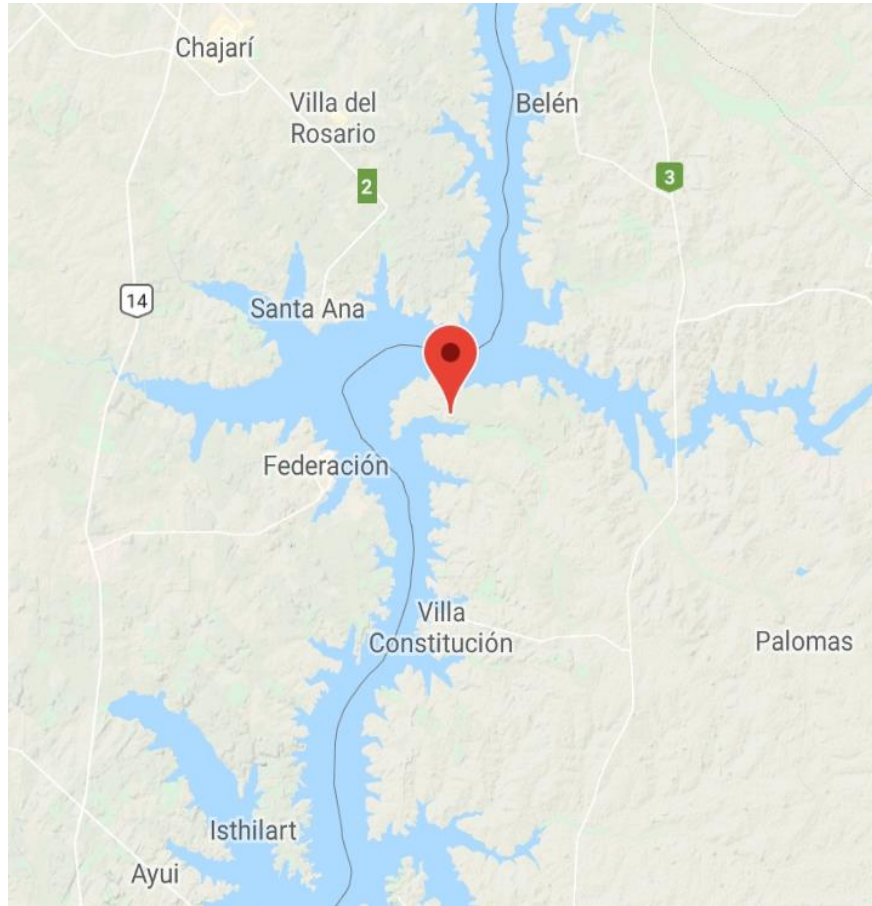
Fuente: Elaboración propia con base en aplicación de georeferenciación “GeoPosicion”

Mapa N°3: Villa Constitución y localidades próximas de Uruguay y Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en aplicación de georeferenciación “GeoPosicion”

Mapa N°4: El Espinillar y localidades próximas de Uruguay y Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en aplicación de georeferenciación “GeoPosicion”



## Anexo B: Pautas de entrevistas

### Identificación de la entrevista

Número de entrevista: \_\_\_\_\_

Nombre o seudónimo: \_\_\_\_\_

Fecha de realización: \_\_\_\_\_

Lugar de realización: \_\_\_\_\_

Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Variables de interés: \_\_\_\_\_

### **Pauta de entrevista a Alcalde y Concejales**

*Me encuentro realizando el trabajo de campo de mi tesis de Maestría, la misma consiste en reconstruir la historia de Villa Constitución de los últimos sesenta años, para dar cuenta así de las principales transformaciones territoriales acontecidas a partir de los cambios en las políticas nacionales.*

*Lo elegí a Ud. para ser entrevistado como **referente que es del ámbito municipal** de la localidad.*

*Le garantizo el tratamiento confidencial de la información que me brinde. A los efectos de poder registrar todo lo que me exprese, es que le solicito grabar esta entrevista.*

### **Comencemos hablando de las características actuales de Villa Constitución...**

1. En términos generales, ¿cuál es el perfil productivo de este territorio? Es decir, ¿cuáles son las actividades económicas-productivas principales?
2. Los puestos de empleo, ¿de qué sectores son?
3. ¿Cuál es el principal sector generador de empleos? ¿Cómo son las características de dichos empleos?
4. ¿Existen actualmente organizaciones sindicales? ¿Cuáles?
5. ¿Cómo es Constitución en lo que refiere a organizaciones sociales, culturales? Si las tiene, ¿cuáles son?
6. ¿Cuál es el papel que viene cumpliendo el Municipio? ¿Cuáles son las prioridades de su gestión?

7. Si tuviera que mencionar aspectos que hacen a la identidad de Villa Constitución, es decir, todo aquello que los caracteriza y favorece el sentido de pertenencia de los ciudadanos pero también el reconocimiento de otros, ¿cuáles serían?

**Lo invito ahora a recordar parte del pasado de Villa Constitución...**

8. Como todos sabemos, el Ingenio Azucarero “El Espinillar” fue un emprendimiento de gran relevancia para la localidad y también para pueblo Belén. ¿Usted vivía en la localidad cuando El Espinillar funcionaba? [Si la respuesta es afirmativa], ¿tenía familiares empleados allí?
9. Según su vivencia y/o los relatos de la gente, ¿cómo era la vida en Villa Constitución cuando funcionaba El Espinillar?
10. ¿Cómo evalúan la calidad de los empleos que generaba?
11. El Espinillar, además de su magnitud productiva y como emprendimiento generador de empleos y dinamismo económico en las localidades, ¿tuvo repercusiones en el ámbito de las organizaciones sociales? ¿Y en la organización sindical en particular?

**El cierre de El Espinillar constituyó un punto de quiebre en el territorio...**

12. ¿Qué recuerdos tiene de eso? De la lucha sindical y de los ciudadanos en general...
13. ¿El cierre fue anunciado y se dio lentamente? ¿O fue en un corto plazo?
14. ¿Qué sucedió con la vida laboral de los empleados de El Espinillar? ¿Se emplearon tiempo después? ¿Dónde?

**Finalmente...**

15. ¿Cómo definiría lo que constituyó El Espinillar para Constitución?
16. Actualmente, para favorecer los procesos de desarrollo del territorio, ¿necesitan de una política del Estado de ese porte?
17. ¿Cuál es el modelo actual de desarrollo del territorio?
18. ¿Desea agregar algo más?

*Estaríamos entonces cerrando por aquí la entrevista. Muchas gracias por el tiempo que me brindó.*

## Identificación de la entrevista

Número de entrevista: \_\_\_\_\_

Nombre o seudónimo: \_\_\_\_\_

Fecha de realización: \_\_\_\_\_

Lugar de realización: \_\_\_\_\_

Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Variables de interés: \_\_\_\_\_

### **Pauta de entrevista a informantes calificados**

*Me encuentro realizando el trabajo de campo de mi tesis de Maestría, la misma consiste en reconstruir la historia de Villa Constitución de los últimos sesenta años, para dar cuenta así de las principales transformaciones territoriales acontecidas a partir de los cambios en las políticas nacionales.*

*Lo elegí a Ud. para ser entrevistado como **informante clave** que es para dar cuenta de la historia de Constitución.*

*Le garantizo el tratamiento confidencial de la información que me brinde. A los efectos de poder registrar todo lo que me exprese, es que le solicito grabar esta entrevista.*

### **Comencemos hablando de las características actuales de Villa Constitución...**

1. En términos generales, ¿cuál es el perfil productivo de este territorio? Es decir, ¿cuáles son las actividades económicas-productivas principales?
2. Los puestos de empleo, ¿de qué sectores son?
3. ¿Cuál es el principal sector generador de empleos? ¿Cómo son las características de dichos empleos?
4. ¿Existen actualmente organizaciones sindicales? ¿Cuáles?
5. ¿Cómo es Constitución en lo que refiere a organizaciones sociales, culturales? Si las tiene, ¿cuáles son?
6. Si tuviera que mencionar aspectos que hacen a la identidad de Villa Constitución, es decir, todo aquello que los caracteriza y favorece el sentido de pertenencia de los ciudadanos pero también el reconocimiento de otros, ¿cuáles serían?

**Lo invito ahora a recordar parte del pasado de Villa Constitución...**

7. Como todos sabemos, el Ingenio Azucarero “El Espinillar” fue un emprendimiento de gran relevancia para la localidad y también para pueblo Belén. ¿Usted vivía en la localidad cuando El Espinillar funcionaba? [Si la respuesta es afirmativa], ¿tenía familiares empleados allí?
8. Según su vivencia y/o los relatos de la gente, ¿cómo era la vida en Villa Constitución cuando funcionaba El Espinillar?
9. ¿Cómo evalúan la calidad de los empleos que generaba?
10. El Espinillar, además de su magnitud productiva y como emprendimiento generador de empleos y dinamismo económico en las localidades, ¿tuvo repercusiones en el ámbito de las organizaciones sociales? ¿Y en la organización sindical en particular?

**El cierre de El Espinillar constituyó un punto de quiebre en el territorio...**

11. ¿Qué recuerdos tiene de eso? De la lucha sindical y de los ciudadanos en general...
12. ¿El cierre fue anunciado y se dio lentamente? ¿O fue en un corto plazo?
13. ¿Qué sucedió con la vida laboral de los empleados de El Espinillar? ¿Se emplearon tiempo después? ¿Dónde?

**Finalmente...**

14. ¿Cómo definiría lo que constituyó El Espinillar para Constitución?
15. Actualmente, para favorecer los procesos de desarrollo del territorio, ¿necesitan de una política del Estado de ese porte?
16. ¿Cuál es el modelo actual de desarrollo del territorio?
17. ¿Desea agregar algo más?

*Estaríamos entonces cerrando por aquí la entrevista. Muchas gracias por el tiempo que me brindó.*

## Identificación de la entrevista

Número de entrevista: \_\_\_\_\_

Nombre o seudónimo: \_\_\_\_\_

Fecha de realización: \_\_\_\_\_

Lugar de realización: \_\_\_\_\_

Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Variables de interés: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### **Pauta de entrevista a ex trabajadores/as de El Espinillar**

*Me encuentro realizando el trabajo de campo de mi tesis de Maestría, la misma consiste en reconstruir la historia de Villa Constitución de los últimos sesenta años, para dar cuenta así de las principales transformaciones territoriales acontecidas a partir de los cambios en las políticas nacionales.*

*Lo elegí a Ud. para ser entrevistado como ex trabajador de El Espinillar.*

*Le garantizo el tratamiento confidencial de la información que me brinde. A los efectos de poder registrar todo lo que me exprese, es que le solicito grabar esta entrevista.*

### **Lo invito a recordar parte del pasado de Villa Constitución, puntualmente la época en que funcionaba El Espinillar...**

1. Ud. trabajó en El Espinillar... ¿en qué años?
2. ¿Qué tareas desempeñaba allí?
3. ¿Qué valoración tiene sobre la calidad de los empleos que generó El Espinillar?
4. ¿Usted estuvo afiliado a algún sindicato? ¿A cuál?
5. En términos generales, ¿cómo era la vida en Villa Constitución mientras funcionó El Espinillar?

### **El cierre de El Espinillar constituyó un punto de quiebre en el territorio...**

6. ¿Qué recuerdos tiene de eso? De la lucha sindical y de la posición de los ciudadanos en general...

7. ¿El cierre fue anunciado y se dio lentamente? ¿O fue en un corto plazo?
8. ¿Qué sucedió con la vida laboral de los empleados de El Espinillar? ¿Se emplearon tiempo después? ¿Dónde? ¿Cuál fue su situación?
9. ¿Qué impactos generó el cierre de El Espinillar en el territorio?

**Finalmente...**

10. ¿Cómo definiría lo que constituyó El Espinillar para Constitución?
11. Actualmente, para favorecer los procesos de desarrollo del territorio, ¿necesitan de una política del Estado de ese porte?
12. Si tuviera que mencionar aspectos que hacen a la identidad de Villa Constitución, es decir, todo aquello que los caracteriza y favorece el sentido de pertenencia de los ciudadanos pero también el reconocimiento de otros, ¿cuáles serían?
13. ¿Cuál es el modelo actual de desarrollo del territorio?
14. ¿Desea agrega algo más?

*Estaríamos entonces cerrando por aquí la entrevista. Muchas gracias por el tiempo que me brindó.*

Identificación de la entrevista

Número de entrevista: \_\_\_\_\_

Nombre o seudónimo: \_\_\_\_\_

Fecha de realización: \_\_\_\_\_

Lugar de realización: \_\_\_\_\_

Duración de la entrevista: \_\_\_\_\_

Variables de interés: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## Pauta de entrevista a legisladoras

*Este trabajo de investigación se centra en ver cómo impactó la instalación del Ingenio Azucarero El Espinillar en Villa Constitución (Salto), y alrededores. Sabemos que fue parte de una política pública de otro escenario para el país, donde se buscaba generar desarrollo en los territorios a partir del fomento a la actividad industrial. Le garantizo el tratamiento confidencial de la información que me brinde. A los efectos de poder registrar todo lo que me exprese, es que le solicito grabar esta entrevista.*

1. Me gustaría que me brindes tu opinión sobre lo que dejó ese modelo de desarrollo en los territorios donde se instaló...
  - Matriz productiva, empleos.
  - Actividad sindical.
  - Actividad sociocultural.
2. El cierre de El Espinillar constituyó un punto de quiebre en el territorio... y la caída del modelo en general, la década de los noventa supuso nuevas transformaciones, ¿qué recuerda/conoce de eso?
  - Desempleo.
  - Lucha sindical.
3. Ahora sí, reflexionando desde tu rol actual, como diputada/senadora, considerando que la región litoral norte del país es una de las que se encuentra en desventaja, me gustaría saber si los actores de estos territorios les han trasladado demandas, necesidades.
4. ¿Cuáles han sido los logros, conquistas, de los últimos años, para con estos territorios desfavorecidos? ¿Cuáles son los pendientes?
5. ¿Por dónde piensas que pasarías las estrategias de desarrollo de esos territorios?
6. ¿Deseas agregar algo más al respecto?

*Estaríamos entonces cerrando por aquí la entrevista. Muchas gracias por el tiempo que me brindó.*