



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

La política pública de promoción de inversiones y sus consecuencias para el desarrollo regional en Uruguay

Jorge Leal
Cristina Rundie
José Borrelli

La política pública de promoción de inversiones y sus consecuencias para el desarrollo regional en Uruguay.¹

Dr. Jorge Leal (jorgeleal71@gmail.com)

Lic. Cristina Rundie (cristina.rundie@gmail.com)

Lic. José Borrelli. (jlborelli@gmail.com)

Departamento de Ciencias Sociales. Regional Norte. CENUR Noroeste.

Resumen

La ponencia propone reflexionar acerca de la capacidad de la actual política de promoción de inversiones para fomentar procesos de desarrollo regional y superar las desigualdades existentes entre los territorios sub-nacionales de Uruguay. En este sentido, se observa que, si bien en su formulación se pone énfasis en aspectos tales como la descentralización y el territorio, aún siguen siendo básicamente estrategias pensadas desde el nivel central, con escasa capacidad de incidencia de los actores locales y, desde una perspectiva espacial antes que territorial (en tanto espacio socialmente construido).

Se puede apreciar que algunos elementos de las políticas de planificación regional de décadas pasadas continúan estando presentes, como por ejemplo el énfasis en el componente económico del desarrollo, la concepción espacial del territorio como ámbito físico y objeto de intervención externa, la necesaria presencia de un Estado central fuerte para la concreción de ese objetivo (el desarrollo) y, el hecho de que los territorios asumen los costos, pero no necesariamente los beneficios de las intervenciones.

Para dar cuenta de estas cuestiones se realiza un análisis de los proyectos de inversión recomendados para ser aprobados en el período 2009-2012, así como el seguimiento de casos de grandes inversiones en la región litoral oeste.

Palabras clave: Inversión extranjera, política pública y desarrollo regional.

¹ Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.

1. Políticas públicas de desarrollo regional. Una mirada al contenido de la estrategia de promoción de inversiones.

Uruguay, al igual que otros países de América Latina, ha heredado y puesto en práctica -ya desde las décadas del cincuenta y sesenta- esquemas teóricos y políticas provenientes de Europa Occidental y Estados Unidos, en torno al objetivo de reducir las desigualdades territoriales.

Desde ese entonces y hasta la actualidad, se pueden visualizar una serie de rupturas y continuidades en las políticas de desarrollo regional. Los papeles del Estado, el mercado y la sociedad civil han ido cambiando. Las propuestas van desde aquellas que pregonaban por una fuerte planificación e intervención estatal hasta las que posicionan a los espacios sub-nacionales (regiones y localidades) y sus actores, como principales propulsores de los procesos de desarrollo.

En las primeras estrategias de planificación regional era el Estado quien lideraba los procesos, y las políticas públicas pretendían el logro de un desarrollo nacional equilibrado, para lo cual 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 estatal planificada, 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 las disparidades territoriales. Lo cierto es que en ese paradigma los territorios conformaban instancias receptoras de las decisiones y políticas del Estado, y no actores protagonistas (Fernández, Amin, Vigil, 2008). En otras palabras, se inscribían en un proyecto nacional de desarrollo pero contaban con escasos grados de autonomía.

Esto cambia en las posteriores décadas, en las que el continente se vio signado por iniciativas que pretendían desarrollos de tipo endógeno. Es en ese entonces que el mundo académico y político comienza a centrar su atención en las regiones y localidades como principales actores del desarrollo.

En esta mirada cobraron fuerza las tendencias hacia la valorización de las propuestas locales y los procesos de descentralización. Lo pequeño y lo local sustituyen las anteriores creencias en las macrodinámicas y los gigantes polos

industriales (Arocena, 1995). Se relega así el papel del Estado central, llevándolo a un nivel más reducido de intervención.

Recientemente, en los años dos mil, como producto de acontecimientos socioeconómicos, políticos y maduración académica en la temática, se va consolidando tanto en este ámbito como en el de las políticas públicas, una perspectiva de desarrollo regional con una mirada territorial. Ésta sorteja algunas de las principales limitaciones de los postulados anteriores. Resurge el Estado como actor relevante en la planificación del desarrollo regional pero no se le otorga absoluta centralidad como en los primeros planteos regionalistas, y tampoco se aboga por un desarrollo fuertemente endógeno que pierda de vista las determinantes externas de los territorios, tal como se plasmaba los originarios planteos del 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).

En este nuevo contexto los Estados nacionales se inscriben 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. 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.

En el caso de Uruguay, en los últimos años se diseñan y ejecutan políticas e iniciativas que incorporan en su formulación esta perspectiva territorial del desarrollo. La ponencia pretende analizar una de ellas, la de promoción y protección de inversiones, en relación a los objetivos que se propone.

Se trata de poner en debate las consecuencias del régimen mencionado (el que en buena medida fue ideado para atraer inversión extranjera directa²) en el patrón de desarrollo regional desequilibrado del país, y a través de esto analizar cuál es la concepción del desarrollo presente en la política.

² En adelante IED.

Concretamente, se analizan los efectos a corto y mediano plazo de la aplicación del instrumento que posibilita la concreción de esta iniciativa, que es la Ley 16.906³, donde se establecen los estímulos a recibir por parte de los proyectos de inversión que cumplan con determinadas condiciones.

A los efectos de lo que interesa aquí, se destacan algunos aspectos explicitados en el texto de la norma, los que dan cuenta en buena medida de la incorporación de la mirada territorial del desarrollo.

Una de estas cuestiones es que la *generación de empleo* por parte de los emprendimientos -tanto directo como indirecto- constituye uno de los objetivos principales del régimen.

También se presupone un efecto derrame en los territorios donde se instalan, a través de la *generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas* con capacidad de creación de puestos de trabajo, haciéndose énfasis en el carácter productivo de los mismos.

Otro objetivo se vincula con el logro de la *descentralización geográfica*, a modo de respuesta a un diagnóstico de centralización, o de distribución desigual de las actividades económicas y el empleo en el territorio nacional. De hecho, el recientemente aprobado Decreto 2/012, incluye en el régimen de incentivos a aquellas inversiones que promuevan los emprendimientos en el interior del país (fundamentalmente en los departamentos de menores recursos) o en los barrios de menor desarrollo en Montevideo, entre otros (Uruguay XXI, 2012:18).

De la letra surge además, que esos puestos de trabajo generados a partir de la localización de la inversión, deberán *utilizar de forma significativa mano de obra e insumos locales*; observándose claramente la intención del desarrollo de las sociedades que conforman los territorios receptores.

A la luz de estos objetivos, es que se analizará lo que acontece a partir de la puesta en práctica de la política, con la radicación de dos megaproyectos de inversiones extranjeras en la región litoral, los casos de las plantas procesadoras de celulosa de las empresas UPM y Montes del Plata en las localidades de Fray Bentos (Río Negro) y Conchillas (Colonia), respectivamente.

³ Sancionada en el mes de enero del año 1998.

Pero antes, se mostrarán los argumentos que llevan a sostener que el país posee un patrón de desarrollo territorialmente desigual, y en relación a ello se procederá a reflexionar sobre la posibilidad que brinda la aplicación de la política en cuestión de revertir esta situación. Para esto se procede a analizar la distribución de los proyectos de inversión recomendados para su aprobación en el período 2009-2012.

2. Las desigualdades territoriales como diagnóstico de partida

De acuerdo a lo antes dicho, parte del cuadro de situación que sostiene la política de promoción de inversiones, es el referido a que, a pesar de la pretendida homogeneidad con la que históricamente se asocia a Uruguay, existen significativas desigualdades entre los diferentes espacios sub-nacionales, las que se intentan subsanar con este tipo de iniciativas.

En lo que al mencionado rasgo refiere, desde su surgimiento el país ha presentado una configuración territorial desequilibrada de tipo macrocéfala, con un fuerte fenómeno de primacía urbana. Ese desequilibrio en la distribución poblacional es reproducido en el interior de la mayoría de los departamentos, donde es apreciable una fuerte concentración en las ciudades capitales.

En dicha situación ha desempeñado un rol fundamental la migración de origen rural, la cual tuvo como causa primera a los procesos derivados del carácter expulsor de la explotación ganadera extensiva, a lo que se le sumó en la década de los setenta la introducción de tecnología moderna en la agricultura, desencadenando en una incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo disponible. Estos flujos migratorios se dirigieron hacia las ciudades, pero principalmente a Montevideo, como puerto dinámico primero, y como centro fabril después.

Durante el período de sustitución de importaciones (estrategia que se enmarca en el contexto de planificación regional con fuerte intervención del Estado central), la producción organizada según el modelo fordista se caracterizó por una fuerte concentración de la actividad económica, debido a la necesidad de continuidad física entre las partes componentes del proceso productivo, lo que incrementó la hegemonía de la capital como “ciudad industrial” en detrimento de las economías

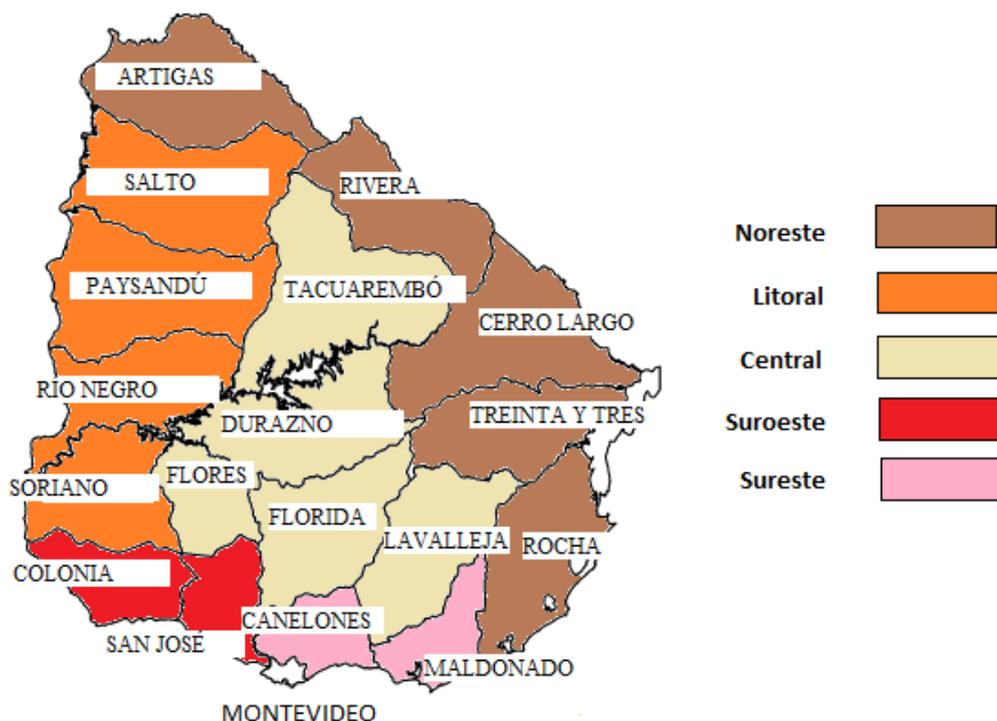
regionales. Como excepción se destaca el estímulo a la conformación de algunos polos de desarrollo, como el caso de las ciudades de Paysandú y Bella Unión en el litoral, los que a posteriori sufrieron la crisis derivada de la imposibilidad de insertarse competitivamente en el nuevo mapa de economías abiertas.

En el actual escenario surgen nuevas jerarquías territoriales, con matrices productivas y de servicios que dan lugar a mercados de trabajo específicos, lo que se traduce en desarrollos también desiguales, tanto entre regiones como al interior de las mismas.

Ejemplo de estas reconversiones de las economías regionales es lo ocurrido en el litoral (ver mapa 1), donde, a decir de Veiga, para fines del siglo pasado la región mostraba un retroceso en el contexto nacional, presentando:

“... con la excepción de Salto, una pérdida de posición relativa en el país durante las últimas dos décadas, en comparación con su dinamismo prevaleciente con anterioridad. Dicha pérdida responde a un conjunto de factores que operaron con singular fuerza en esta región, tales como la disminución del empleo en el sector industrial, y la reducción de la agricultura cerealera de exportación” (Veiga D., 2003:46).

Mapa 1. Departamentos y agrupamientos en regiones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Veiga (1991)⁴

La reestructuración económica afectó el desempeño de la región en el contexto del país, así como también cambió la distribución del peso sectorial en la economía, dando lugar a un tipo de empleo que, predominantemente, es deficitario en su capacidad de integración social.

Es así que la población ocupada lo está principalmente en dos ramas de actividad, la correspondiente a agricultura, silvicultura y pesca; y la de comercio; las que tomadas en conjunto representan un 36,7% en el departamento de Soriano, un 37.6% en Paysandú, un 38,53% en Río Negro, y un 41,9% en Salto.

Diferentes estudios han indagado en el tipo de inserciones laborales que generan los sectores más dinámicos de la economía regional, por lo que se sabe que el empleo en el citrícola (Riella y Tubío 1997) o el hortícola (Riella y Romero, 1992; Núñez y Leal, 1997) contienen una alta inestabilidad derivada de su carácter zafra y, principalmente el primero, de situaciones de pobreza. Asimismo, el sector de los servicios turísticos estructurados en torno a la oferta termal, se ha desarrollado sobre la base de un modelo caracterizado por bajos niveles salariales y perfiles de trabajadores requeridos que resultan excluyentes para la oferta expulsada de actividades tradicionales (Leal, op. cit). Más recientemente, sectores como el forestal y el de la producción de arándanos; el primero con el punto a favor de casi romper con la estacionalidad propia de las actividades agrícolas, en tanto que presenta una zafra de ocho meses de duración, aunque con bajos salarios y malas condiciones de trabajo; el segundo, mejor pago si se lo compara con otros sectores del empleo rural, pero con una zafra muy corta, de apenas dos meses (Riella, et. al., 2009; Tubío, 2011).

De acuerdo a lo descrito, y si se asume la fundamental importancia que un empleo de buena calidad tiene para la consecución de procesos de desarrollo, el carácter temporal de las ocupaciones agrícolas, sumado a las malas condiciones en que se realizan y a los bajos salarios; los que también predominan en el sector de los

⁴ Para su identificación se empleó el criterio de la primera propuesta de regionalización del país, realizada por Danilo Veiga en el año 1991. Allí se establecieron los siguientes agrupamientos: región sureste (Canelones y Maldonado), región suroeste (Colonia y San José), región central (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y Lavalleja), región litoral (Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano) y región noreste (Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha).

servicios turísticos y, en buena parte de los empleos industriales tercerizados; plantea dudas acerca del posicionamiento favorable de la región en el contexto nacional a corto y mediano plazo.

Ante este escenario es que se pone en práctica la política de promoción de inversiones, lo que conduce a analizar qué impactos está generando en la configuración territorial del país y particularmente en la matriz productiva de la región litoral. En ese sentido, cabe preguntarse, ¿qué es lo que efectivamente producen estos emprendimientos?, ¿ayudan a atenuar, o incluso eliminar, los desequilibrios territoriales?, ¿son una estrategia válida para mejorar el posicionamiento de los territorios desfavorecidos? Se intentará comenzar a responder a estas interrogantes con la ayuda de la información disponible.

3. Perspectivas de la promoción de inversiones

Para dar cuenta de lo anteriormente dicho, se trabajó con el reprocesamiento de los datos provistos por la UnASeP (Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas), con relación a proyectos recomendados para su aprobación por parte del Poder Ejecutivo en el período 2009-2012⁵.

Las variables analizadas fueron:

- Cantidad de proyectos
- Departamento donde se localizaría la inversión
- Volumen de la inversión (en miles de dólares)
- Cantidad de empleo que se esperaba genere cada proyecto
- Sector donde se realizará la inversión (industria, comercio, agro, servicios y turismo)

El análisis de la información se realizó considerando dos niveles territoriales, el de los departamentos (las 19 divisiones político-administrativas en las que se organiza el país), y el de las diferentes regiones que lo componen (ver mapa 1).

⁵ Si bien no toda inversión promovida por el régimen es necesariamente IED, se asume que la estrategia está diseñada especialmente para atraer a estos capitales, lo que no quita que muchos de los proyectos presentados y recomendados sean de origen nacional, o incluso mixto.

3.1 Distribución espacial de las propuestas

Un primer aspecto a analizar es el referido a las localizaciones propuestas por los proyectos. En lo que a esto respecta, se puede apreciar que algo más de la mitad de los mismos se radicarían en Montevideo, y si a ellos se le suman aquellos que lo harían en los demás departamentos de la zona sur (Canelones, Maldonado, Colonia y San José), se observa que esa cifra asciende a algo más de 7 de cada 10.

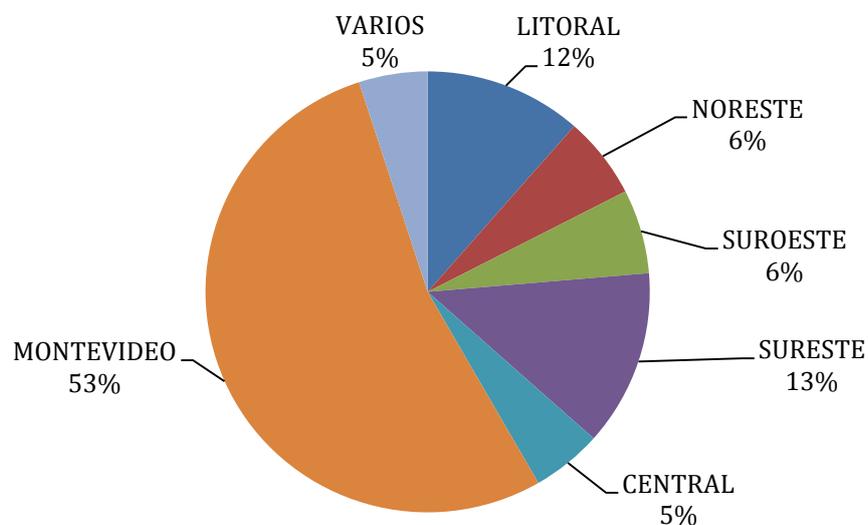
Tabla 1. Proyectos según departamento, total período 2009-2012.

Departamento	Total de proyectos	%
Artigas	29	1,0
Canelones	255	8,6
Cerro Largo	23	0,8
Colonia	102	3,5
Durazno	44	1,5
Flores	28	0,9
Florida	29	1,0
Lavalleja	25	0,8
Maldonado	126	4,3
Montevideo	1571	53,3
Paysandú	61	2,1
Río Negro	52	1,8
Rivera	51	1,7
Rocha	52	1,8
Salto	84	2,8
San José	80	2,7
Soriano	141	4,8
Tacuarembó	25	0,8
Treinta y Tres	22	0,7
Varios	148	5,0
Total general	2948	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Por su parte, la región noreste, la que presenta los peores desempeños en los indicadores de desarrollo social, es destinataria de solamente el 6% del total de emprendimientos y, el litoral oeste apenas alcanza a recibir el 12% de los mismos.

Gráfico 1. Proyectos según región, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Se observa entonces que existe un claro desbalance en la distribución espacial de las inversiones, algo que, de concretarse, antes que modificar el patrón existente, lo profundizaría.

3.2 Monto a invertir (en dólares americanos)

En cuanto a lo que se prevé invertir en el período analizado, se puede ver que Montevideo concentra más de una tercera parte y, nuevamente, si se considera a los departamentos de la zona sur en su conjunto, se puede concluir que 60% del total del capital tiene como destino esa zona.

Tabla 2. Monto de inversiones (en dólares) según departamento, total período 2009-2012

Departamento	Dólares	%
Artigas	28538822,79	0,5
Canelones	445199823,8	7,5
Cerro Largo	42195702,65	0,7
Colonia	153287742,6	2,6
Durazno	173686656,8	2,9
Flores	21974001,86	0,4
Florida	17571606,43	0,3
Lavalleja	127746894,8	2,1
Maldonado	353084614,3	5,9

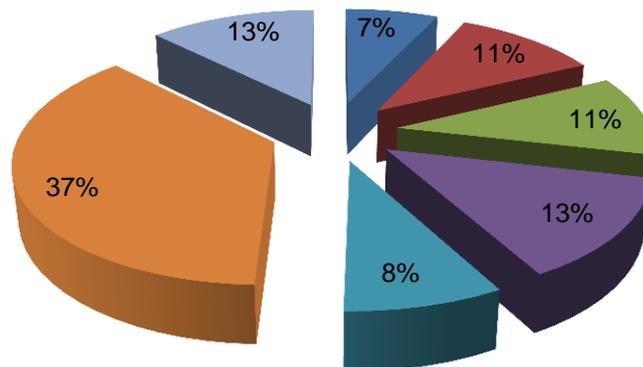
Montevideo	2206063881	37,0
Paysandú	69738149,95	1,2
Río Negro	108116965,1	1,8
Rivera	222681544,9	3,7
Rocha	83212854,07	1,4
Salto	62070066,71	1,0
San José	492944078,1	8,3
Soriano	173935745,1	2,9
Tacuarembó	161437676,1	2,7
Treinta y Tres	268421499,8	4,5
Varios	745084956,7	12,5
Total general	5956993283	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

En contraste, la región litoral en ninguno de los cuatro años de la serie analizada alcanza los dos dígitos del total de la inversión nacional, lo que determina que, considerados los cuatro años en su conjunto, apenas el 7% del total de las divisas se dirijan a esa zona, lo que la convierte en la de menor captación de beneficios económicos directos.

Gráfico 2. Monto de inversiones (en dólares) según región, total período 2009-2012

■ LITORAL ■ NORESTE ■ SUROESTE ■ SURESTE ■ CENTRAL ■ MONTEVIDEO ■ VARIOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

3.3 La demanda de empleo

Siguiendo con el análisis de las variables seleccionadas, en consonancia con la cantidad de inversión (en dólares) dirigida hacia Montevideo en el período de referencia, lo mismo ocurre con los puestos de trabajo, es así que este departamento representa poco menos de la mitad del total del empleo que se esperaba generar por parte de los proyectos aprobados (si se considera solamente el año 2010, esa cifra alcanzaba a más de la mitad).

Tabla 3. Empleos a ser generados según departamento, total del período 2009-2012

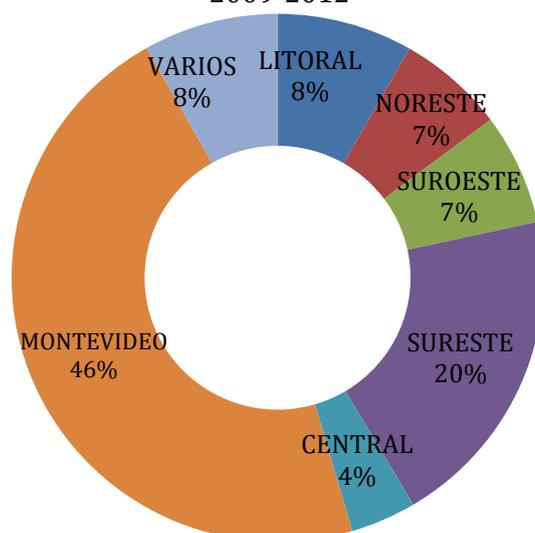
Departamento	Empleos	%
Artigas	303	1,2
Canelones	3257	12,5
Cerro Largo	223	0,9
Colonia	811	3,1
Durazno	410	1,6
Flores	229	0,9
Florida	115	0,4
Lavalleja	80	0,3
Maldonado	1938	7,4
Montevideo	12115	46,3
Paysandú	532	2,0
Río Negro	368	1,4
Rivera	620	2,4
Rocha	298	1,1
Salto	671	2,6
San José	971	3,7
Soriano	590	2,3
Tacuarembó	210	0,8
Treinta y Tres	259	1,0
Varios	2141	8,2
Total general	26138	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Aunque en menor medida, también destacan como receptores de puestos de trabajo los departamentos de Canelones y Maldonado.

Si bien es claro que crear empleo no necesariamente es sinónimo de crear “buen empleo”, igualmente este predominio de la zona sur como destino de los puestos de trabajo, refuerza la desigual distribución del trabajo, lo que ha sido origen desde siempre de las migraciones laborales internas hacia esa región del país.

Gráfico 3. Empleos a ser generados según región, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

3.4 La inversión según sector de actividad económica

Si se analiza la distribución del monto total de los proyectos aprobados en el período según sector de actividad económica, se puede ver cómo destaca la inversión en industria, seguida por aquella correspondiente al rubro de servicios.

Tabla 4. Distribución sectorial de la inversión (en dólares) según departamento, período 2009-2012

Sector	%
Agropecuario	8,0
Comercio	11,5
Industria	41,1
Servicios	25,2
Turismo	14,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Ahora bien, cuando se observa la distribución de la inversión sectorial según departamentos, surge que existen especializaciones productivas por territorio. Así por ejemplo, casi la mitad de la destinada a proyectos industriales (47,4%) se localizará en los departamentos de San José, Montevideo y Canelones, correspondientes a la zona sur del país.

Por otra parte, Río Negro, Soriano, Colonia y Paysandú (litoral) concentran más de la mitad (54,9%) de la inversión en el sector agropecuario, el que se caracteriza por constituir una demanda de empleo altamente zafra.

Asimismo, Salto (litoral), Maldonado y Rocha (sur-este) se consolidan como áreas turísticas, donde diferentes estudios muestran el predominio de puestos de trabajo con bajas remuneraciones (Leal, *op. Cit.*; Leal, Rundie, Borrelli, 2013; Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT, 2012).

Tabla 5. Distribución sectorial de la inversión (en dólares) según departamento, total período 2009-2012

Departamento	Agropecuario	Comercio	Industria	Servicios	Turismo
Artigas	2,2	1,3	0,2	0,1	0,3
Canelones	2,0	11,7	10,5	5,1	2,6
Cerro Largo	2,3	0,8	1,0	0,0	0,1
Colonia	11,1	0,2	2,0	2,3	1,9
Durazno	2,3	0,7	5,9	0,5	0,8
Flores	2,3	0,5	0,1	0,2	0,1
Florida	0,6	0,1	0,3	0,3	0,4
Lavalleja	1,9	0,4	4,7	0,0	0,1
Maldonado	0,5	2,8	3,2	1,3	27,9
Montevideo	3,6	44,9	18,0	69,6	48,3
Paysandú	10,8	0,4	0,2	0,5	0,3
Río Negro	18,2	0,5	0,2	0,9	0,0
Rivera	2,4	4,0	3,0	5,3	3,9
Rocha	4,1	1,0	0,1	0,7	5,1
Salto	2,4	0,7	0,4	0,5	3,4
San José	5,0	0,6	18,9	0,3	0,0
Soriano	14,8	6,2	1,7	1,2	0,2
Tacuarembó	0,9	0,1	6,0	0,6	0,0
Treinta y Tres	0,8	0,1	9,4	2,2	0,1
Varios	11,7	23,0	14,1	8,2	4,4
Total general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

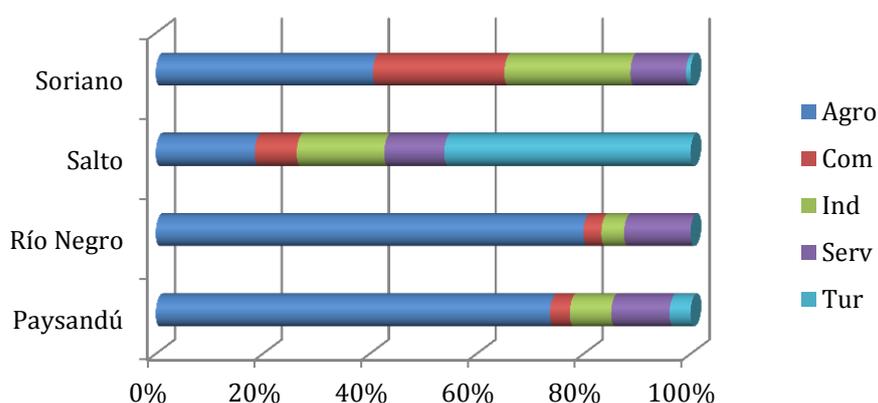
Pero además, también al interior de los espacios regionales se producen especializaciones que pueden dar lugar a desarrollos desiguales. Eso se puede apreciar por ejemplo para el caso de la región litoral, la que si bien en términos generales reproduce su perfil productivo vinculado con la actividad agropecuaria, cuando se observa la distribución por departamento aparecen diferencias.

Es así que se puede ver como la inversión en Río Negro y Paysandú se orienta principalmente a ese sector (80% y 74% respectivamente).

Por su parte, si bien en Soriano la inversión agropecuaria también ocupa un lugar destacado (40%), existe un mayor equilibrio con relación a otros sectores, con importante participación del comercio (25%) y la industria (24%).

Finalmente, el departamento de Salto parecería tender a reforzar su papel de destino turístico termal, representando este sector el 46% del total a invertir por parte de los proyectos, seguido de un 18,5% en actividades agropecuarias y un 16% en industria.

Gráfico 4. Distribución de la inversión sectorial (en dólares) según departamento de la región litoral, total período 2009-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP

Igualmente, en términos generales, la mencionada especialización sectorial resultante de la división territorial del trabajo, tiene importantes implicancias para el desarrollo desigual. La predominancia de sectores tales como “los rurales, el comercio, las domésticas y otros servicios”, es decir, aquellos más “sumergidos” en materia salarial (Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT, *op. Cit.*:23), se corresponderán con las zonas con peores desempeños en el desarrollo social, algo que ya se observa en la zona norte y noreste del país.

4. Grandes inversiones extranjeras en el litoral. Los casos de las empresas UPM y Montes del Plata.

Al proceso de reconversión de la economía del litoral del país se le sumó el arribo de dos inversiones extranjeras, convirtiéndose en las principales (en volumen de capital) que ha recibido el país hasta el momento, ambas plantas procesadoras de celulosa.

Primero, el caso de la multinacional finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), hoy UPM⁶, la que se localizó en la ciudad de Fray Bentos, departamento de Río Negro, y fue construida entre abril de 2005 y noviembre de 2007, comenzando a operar en diciembre de ese año.

Posteriormente, la unión de dos compañías del sector forestal, Arauco y Stora Enso, hizo posible el emprendimiento de Montes del Plata, fundada en el año 2009 en Uruguay, empresa que lleva la impronta de sus orígenes chilenos y suecofinlandeses⁷. Posee su planta de producción de celulosa en la zona próxima a la localidad de Conchillas, departamento de Colonia. Ambas empresas se encuentran en la actualidad en fase de producción industrial.

En relación a los principales objetivos de la estrategia de promoción y protección de inversiones, es que se analizará lo ocurrido en estos casos, los que, como se verá, comparten similitudes pero también algunas diferencias. Para ello se recurre al análisis de una serie de entrevistas realizadas a actores locales entre político-institucionales, empresarios y trabajadores de ambos territorios⁸.

Si bien en ambas situaciones la radicación de los emprendimientos suscitó importantes expectativas, vinculadas principalmente a la generación de empleo, esto se tornó más intenso para el caso de Fray Bentos, por tratarse de un territorio deprimido, que posee una particularidad identitaria que hizo que el fenómeno se haya acentuado. Se trata del antecedente de otro emprendimiento de gran porte

⁶ En diciembre de 2009 UPM, Metsäliitto Cooperative, M-real, y Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), completaron la operación, según la cual la cuota parte de Metsäliitto y de Oy Metsä-Botnia Ab de la planta de celulosa en Fray Bentos y la compañía Forestal Oriental de Uruguay, se transfirieron a UPM.

⁷ Tomado de: <http://www.montesdelplata.com.uy/>

⁸ Entrevistados/as de Fray Bentos para el caso de UPM, y de Colonia del Sacramento y Conchillas para el caso de Montes del Plata.

que tuvo la localidad, el del Frigorífico Anglo⁹; el que a mediados del siglo pasado constituyó el epicentro de la ciudad a partir de su relevancia como fuente de empleo que absorbió principalmente mano de obra del medio local. El imaginario colectivo de los actores, al recibir la noticia de la instalación de la planta de Botnia, se retrotrajo a esta experiencia y reforzó sus expectativas. Estas hicieron que aumentara la oferta de empleo, incluso con el ingreso al mercado de sectores que hasta ese momento eran inactivos, alentados por la idea de conseguir un trabajo, principalmente en la fase de instalación de la planta.

Esto no sucedió de igual manera en el caso de Montes del Plata, dado que se trata de un territorio con una matriz productiva más diversificada, donde se destacan el sector agropecuario y el turismo como algunos de los principales generadores de empleo, y es el departamento que presenta mejor comportamiento de los indicadores sociales. Es por ello que, según declaran, la papelera se presentó como una alternativa más de empleo.

Como se señaló, uno de los aspectos plasmados en la normativa es que estas inversiones **generen empleo productivo directa o indirectamente**. En los casos estudiados se observa que en las etapas de edificación de las plantas efectivamente hubo más trabajo, tanto el generado por las empresas, como el surgido a partir del auge económico.

Como semejanza, respecto a los empleos creados durante la construcción, se observó que la mano de obra calificada provino de afuera del país o de Montevideo, mientras que los puestos que requerían menor calificación fueron ocupados por los locales.

En el caso de Colonia, se produjo un fenómeno de desplazamiento laboral, es decir, mano de obra proveniente de otros sectores de actividad del departamento se empleó en la planta, principalmente jóvenes, en busca de mejores salarios.

Una vez terminada la construcción, en ambos casos, la demanda de puestos permanentes en las empresas se redujo. Además, se produjo una pérdida de

⁹ Según Garrido Luzardo, L. (s/d) el Frigorífico Anglo ocupaba entre 3000 y 5000 trabajadores de manera casi efectiva. Desde sus inicios, se trató de industrias que cubrieron todo el proceso de industrialización, con una producción diversificada, incorporando toda la mano de obra local.

dinamismo económico. Para Fray Bentos esto implicó volver al escenario pre-Botnia, donde el sector público y el comercio eran los empleadores por excelencia. Según los entrevistados de esa localidad, esto planteó una situación problemática, ya que no existieron condiciones para que quienes ingresaron al mercado laboral y permanecieron en él, logren conseguir un puesto de trabajo, algo que afectó particularmente a los jóvenes.

Sin embargo en Colonia el escenario fue diferente, argumentan que la finalización de la obra no creó problemas en ese sentido, esto fue así por el sostén de la actividad agropecuaria y de otros sectores, y por estrategias que se llevaron adelante, como acciones coordinadas entre la Intendencia y el Centro Público de Empleo (CEPE), para reubicar a los trabajadores en otros puestos.

En síntesis, en lo que respecta al empleo, en los dos territorios, una vez que comenzaron a funcionar las industrias, se volvió al escenario previo, es decir, los sectores tradicionales continuaron siendo los principales proveedores de puestos de trabajo. Esto conduce a la reflexión de que las plantas no significaron una transformación sustancial de las matrices productivas de los territorios.

Otro de los objetivos esperables establecidos en la ley es que las inversiones **fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas**, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo.

Respecto a esto también hay coincidencia en que, durante la edificación, se produjo un mayor dinamismo en las economías locales, visto principalmente en el sector comercial, debido al aumento del consumo, el que se generó por el incremento de la población en las ciudades y de su poder adquisitivo obtenido de la masa salarial.

En las dos situaciones emergieron emprendimientos formales pero también informales, éstos principalmente de orígenes locales. Los rubros beneficiados fueron: el negocio inmobiliario (fundamentalmente los alquileres), el gastronómico, la hotelería y el transporte.

Otro fenómeno compartido por las dos experiencias fue el traslado de los extranjeros y la masa trabajadora nacional a otras ciudades en busca de mejores servicios. Respecto al caso Botnia, no consumían sólo en Fray Bentos, sino que se

trasladaban a Mercedes, Montevideo y Buenos Aires. En relación a Montes del Plata, quienes ocupaban cargos técnicos especializados y gerenciales preferían dirigirse a Colonia del Sacramento, y la mayoría de los trabajadores de menores calificaciones se trasladaban a consumir, y también se alojaban, en la ciudad de Carmelo.

Este hecho se relaciona a que las localidades donde se ubican las plantas son de reducido tamaño, lo que llevó a que se optara por afincarse en ciudades cercanas que proveían de mejores opciones, tanto de servicios, como comerciales y esparcimiento.

Se observa por tanto como otra similitud, que el esperado efecto derrame que se daría con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, se dio en cierta medida en las fases dinámicas de la construcción de las pasteras, pero no se sostuvo una vez éstas comenzaron a funcionar. Aun así, en Colonia se dice que se aprovechó la circunstancia para capacitar y fortalecer emprendimientos con el objetivo de que pudieran permanecer, algo que no se realizó en Fray Bentos.

En términos generales, no se constata la existencia de un entramado de PYMES que hayan sido estimuladas por las empresas, tal como se fija en la normativa. La falta de articulación en torno a la inversión de un conjunto de actividades productivas y de servicios conexos, estaría dando cuenta de una carencia para que se efectivicen mejoras en el desarrollo del territorio; condición necesaria para Barreiro y Rebollo (2010), quienes señalan que no se pueden esperar efectos automáticos por parte de las empresas.

Finalmente, otro objetivo destacado en la ley, es que las inversiones **contribuyan a la descentralización geográfica** y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una **utilización significativa de mano de obra e insumos locales.**

Si bien se trata de empresas que orientan su tarea dentro de lo establecido, no se constató la esperada utilización de mano de obra ni de insumos locales. Como se dijo antes, la inserción laboral de los trabajadores locales en la edificación de las plantas fue principalmente en puestos que requerían menos calificaciones y por

ende percibían menores remuneraciones; y en su etapa actual de funcionamiento las empresas captan poca mano de obra local.

Respecto a otros insumos necesarios, se verificó que fueron adquiridos principalmente fuera de los territorios en cuestión, e incluso fuera del país.

En lo que refiere a la mencionada contribución a la descentralización geográfica, cuestión que se menciona pero no se profundiza en la normativa, a partir de todo lo expuesto antes, se realizan algunas observaciones.

En primer lugar, se interpreta que esto surge como modo de respuesta a un diagnóstico de centralización o de distribución desigual de las actividades económicas y empleo en el país.

Pero hablar de proceso de descentralización en la actualidad, implica comprenderlo como fenómeno complejo, de dimensiones múltiples, y articulado con problemáticas que tienen su expresión particular en los diversos territorios (Veneziano, 2009). Además, se sabe que la dimensión política es de relevancia para la descentralización, aspecto del cual no se da cuenta en la ley.

Por todo esto es que se entiende en primera instancia, que cuando se alude a una descentralización geográfica, se estaría más bien haciendo referencia a lo que Rofman (1985) llamaría un proceso de desconcentración geográfica o espacial de la actividad productiva. Es decir, si la situación problema está dada porque hay regiones que concentran la mayoría de las inversiones, actividades productivas y dinamismo económico -tal como se comprueba para la región sur de Uruguay- la solución se presenta por la vía de la desconcentración de esa actividad, mediante su fomento en otras regiones más “deprimidas”.

Lo anterior, es lo que parece haber sucedido, fundamentalmente para el caso de Botnia, donde se estimula la radicación de la gran inversión en un territorio poco dinámico, bajo el supuesto de que esto, por un lado, reduciría las desigualdades entre las regiones o territorios, y a su vez se transformaría en motor de desarrollo de la localidad, a partir de un explícito “efecto derrame” que se contempla en la letra de la ley.

Es aquí donde se vuelve pertinente reflexionar acerca de los alcances para el desarrollo que tiene la estrategia de promoción de inversiones y su instalación en territorios menos favorecidos.

Los objetivos del régimen posicionan a la política como respuesta a una necesidad de corrección de desigualdades o desequilibrios territoriales, pero focalizándose en el problema de la actividad productiva, entendiendo a su desconcentración espacial como solución. Analizada por sí sola, se podría establecer un paralelismo (por las similitudes) entre esta estrategia y lo que fueron en su momento las políticas de planificación regional, que si bien perseguían objetivos de cohesión territorial a nivel nacional, lo hacían mediante un planeamiento desde el centro, donde las especificidades territoriales no ocupaban un lugar relevante.

Si se considera que la incorporación del componente territorial es de relevancia al momento de pensar en procesos de desarrollo, se debería entender a los territorios en su complejidad, en la interacción entre los componentes endógenos (características socio-económicas y políticas propias) y también exógenos que hacen a su reconstrucción permanente.

Esto no parece ser lo que aconteció para ambos casos, sino por el contrario, se trató de una intervención doblemente exógena sobre los territorios, el de las inversiones extranjeras, y el de un Estado central que lo posibilitó, pero estuvieron ausentes las políticas de acompañamiento a este proceso, que permitan un trabajo intersectorial en el territorio, que involucre a sus actores, en pro de un proceso de desarrollo sostenido.

Las dos experiencias constituyeron un aprovechamiento de las coyunturas y las diferencias en ese sentido estuvieron dadas por las características de cada territorio. Si bien en ambos casos se obtuvieron beneficios socioeconómicos, en Colonia se establecieron más instancias de negociación entre actores socio-territoriales y la empresa, dada la densidad y capacidad organizativa del tejido social que allí existe, algo que no ocurrió en Fray Bentos.

Esto conduce a preguntarse: ¿quiénes tienen mayores posibilidades para desarrollarse a partir de la instalación de grandes inversiones, los territorios poco dinámicos, o los más dinámicos?

En primera instancia sería razonable suponer que sería en los primeros, en tanto que debido a la inercia en la que se encuentran, cualquier transformación, y más si esta es de gran importancia, generaría un fuerte impacto. Pero desde aquí se sostiene que en ellos la inversión externa actúa generando un efecto pasajero, aunque fuerte, el que no se sostiene si no se generan otros procesos alrededor.

Es por esto que, aunque desde la planificación se piensa a estos emprendimientos como una forma de desarrollar territorios estancados, es probable que las mayores capacidades de aprovechamiento se den en territorios más consolidados (como el caso de Colonia); por lo que en lugar de lograr el objetivo de reducir las desigualdades territoriales, estas se verían profundizadas.

5. Conclusiones

Desde hace algunos años Uruguay viene llevando adelante una estrategia de promoción y protección de inversiones, donde se inscribe la captación de IED, en el entendido de que la misma es una opción para el desarrollo, no sólo del país, a través de la generación de riqueza, sino también, y específicamente, de determinados espacios sub-nacionales desfavorecidos.

La lectura según distribución espacial de la cantidad de propuestas, el volumen de la inversión y, de la cantidad de empleo que se espera generen en el quinquenio, dejó dudas acerca de la utilidad de la herramienta en cuestión. Es decir, desde el punto de vista de la superación de las desigualdades regionales, la política de estímulo a la inversión privada, principalmente de origen externo, no parece dar los resultados esperados, en tanto que la localización de los emprendimientos se concentra en las áreas más desarrolladas social y económicamente, lo que profundiza la configuración desequilibrada desde el punto de vista territorial.

En lo que a eso respecta, se observa que la mitad de los proyectos tienen como destino a la zona sur del país, algo que tiene sentido si se considera que éstas inversiones buscan las áreas con mayores y mejores capacidades instaladas (infraestructura, servicios, recursos humanos, mayor presencia institucional, etcétera).

Como consecuencia de ello, el flujo mayoritario de capitales se dirige a esa zona, y también eso es así en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo, donde

casi ocho de cada diez se generarán en esos territorios. Buena parte de esos nuevos empleos de la zona sur serán demandados por la actividad industrial, por lo que se asume requerirán de mayores calificaciones y, por lo tanto, al menos a priori, mejores remuneraciones.

Por su parte, las regiones con menores niveles de desarrollo histórico, como la noreste, o, aquellas que han perdido posicionamiento como resultado de los procesos de reestructuración económica (litoral), recibirán proyectos de bajo volumen de capital y menor capacidad de demanda de empleo, además de que se trata de proyectos en sectores proveedores de puestos de mala calidad (agro, servicios y turismo). Asimismo, estas desigualdades también se mantienen al interior de las diferentes regiones.

Esta primera lectura de los principales datos permite avizorar que el país tiende a mantener o a profundizar su fragmentación territorial, con áreas dinámicas, de mejores desempeños en los indicadores de desarrollo; y otras deprimidas económica y socialmente, con empleos temporales, de mala calidad y menores salarios.

Por otra parte, el hecho de que se produzcan grandes inversiones tampoco asegura que se den procesos de desarrollo. Es así que, por ejemplo, cuando se indaga en los casos específicos de inversión de gran escala, como UPM y Montes del Plata, se constata que la esperada irradiación no ha ocurrido. Los efectos positivos de las localizaciones se limitaron a la etapa de construcción de las plantas, donde se produjo un importante aumento de la actividad económica en las zonas, así como creación de puestos de trabajo, pero que una vez pasado esto, la situación volvió en rasgos generales al escenario precedente en cada territorio.

Por otra parte, si bien las empresas demandaron mano de obra local, los puestos ofrecidos eran de baja calificación; quedando pocos de ellos en las etapas de funcionamiento.

Lo observado para los dos niveles de análisis muestra que la estrategia no estaría dando los resultados esperados, al menos en lo que respecta a los objetivos vinculados al desarrollo, algo que podría deberse a problemas en la propia conceptualización del mismo. En cuanto a esto, se puede decir que en la planificación del desarrollo se sigue incurriendo en algunos sesgos.

El primero es el considerar que para que ello ocurra basta con generar crecimiento económico, o dicho de otra forma, que la presencia de actividades productivas o de servicios en un determinado territorio, hará que automáticamente mejore la calidad de vida de los pobladores, con niveles de cohesión social significativos, derivados principalmente de la disponibilidad de puestos de trabajo. Ello obvia la cuestión central de los tipos de inserciones laborales, no sólo en términos de remuneraciones, sino también de otros aspectos inherentes al concepto, como los niveles de calificación, la estabilidad, las condiciones de trabajo, la posibilidad de organización de los trabajadores, etcétera.

En segundo lugar, la idea de dinamizar territorios desfavorecidos es portadora de un enfoque espacial, donde la intervención se orienta hacia la desconcentración de las actividades y el empleo, pero concibiendo al territorio como acotado a su basamento físico, y no como espacio socialmente construido. La noción implícita de territorios *ganadores* y *perdedores*, contiene la idea lineal de que la sola radicación de emprendimientos dará lugar a un efecto de difusión sobre el territorio receptor, sin considerar que ello puede darse o no, dependiendo de las características de éste. De hecho, fueron las particularidades territoriales las que llevaron a que se generaran algunos impactos diferentes entre los casos estudiados.

Todo esto conlleva a interrogantes acerca de las posibilidades de esta estrategia para dar lugar a procesos de desarrollo en los territorios menos favorecidos, y al hacerlo, no sólo cuestiona el papel del Estado en la resolución de los desequilibrios territoriales; sino que además, y considerando los desiguales desempeños según departamento, pone en debate el accionar y la capacidad real de los gobiernos locales, los que en buena medida continúan siendo visualizados, y actuando, de acuerdo a su rol tradicional. En este sentido, parecería no existir correspondencia entre la estrategia del Estado nacional para atraer la inversión, con la posibilidad de ser capitalizada por parte del mismo en un plano más concreto.

En síntesis, como se ve, se trata de una estrategia que, al menos en el mediano plazo, seguirá redefiniendo espacios y territorios, generando expectativas, provocando movimientos poblacionales, etcétera, ya que forman parte de una manera de pensar al desarrollo regional, por lo que es de esperar que algunas de las tendencias analizadas puedan repetirse.

Bibliografía

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

Barreiro, F. y Rebollo, E. (comps.) (2010) *Descentralización y desarrollo local en Uruguay Elementos para promover un debate político*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización. Número 3. Montevideo: Grupo de Desarrollo Local Uruguay.

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

Garrido Luzardo, L. (2010) *De la Liebig's y el Anglo a UPM (ex Botnia): Algunos aportes sobre la trayectoria de la dependencia*, en <http://www.fcs.edu.uy/archivos>

Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT (2012) *El nivel de salarios 2011, revisado el 14 de octubre de 2012* en <http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/>

Leal J. (1997) *El mercado de empleo en el sector de los servicios turísticos en el departamento de Salto*. Documento de Trabajo N° 32. , Salto: UER FCS- RN.

Leal, J., Rundie, C. y Borrelli, J. (2013) "Turismo, empleo y desarrollo en el litoral termal de Uruguay" en Revista *Estudios y Perspectivas en Turismo* del Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos (CIET). Volumen 22. Número 3- Mayo. Buenos Aires. ISSN 1851- 1732.

Riella, A.; Mascheroni, P.; Ramirez, J y Tubío, M. (2009) *Explorando la calidad del empleo en la forestación*, Montevideo: CBA. ISBN 978-9974-0-0533-4.

Riella, A. y 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.

Riella, A. y Romero J. (1992) *Opiniones, Actitudes, y Comportamientos de los Productores Hortícolas del departamento de Salto*. Documento de Trabajo N°8, Salto: UER FCS-RN.

Riella A. y Tubío M. (1997) *Los Asalariados Zafrales en el Citrus del Uruguay*. Documento de Trabajo N° 31. Salto: UER FCS- RN.

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

Tubío, M. (2011) *El empleo en la fase rural de la forestación Uruguaya. Condiciones de vida y de trabajo en la forestación uruguaya*. Editorial Académica Española. ISBN 978-3-8443-4296-3.

Uruguay XXI (2012) *Inversión extranjera directa en Uruguay*, recuperado de internet el 13 de setiembre de 2012 en Informe IED en Uruguay-Agosto 2012-URUGUAY-XXI.

Veiga, D. (1991) *Desarrollo Regional en el Uruguay*. Montevideo: Ed. CIESU.

_____ (2003) "Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay" En Acuña C. y Riella A. (comps.): *Territorio, Sociedad y Región: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*. Montevideo: Departamento de Sociología, FCS – UdelaR.

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



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay