



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Departamento de
Ciencias Sociales

DOCUMENTOS DE TRABAJO NUEVA SERIE N° 10/2013

Jorge Leal – José Borrelli – Cristina Rundie

**Grandes inversiones extraterritoriales y capacidad
de reterritorialización de los actores locales. Una
reflexión desde el caso uruguayo**



Regional Norte

2012



9ª BIENAL DEL COLOQUIO DE
**TRANSFORMACIONES
TERRITORIALES**

Huellas e incertidumbres en los procesos
de desarrollo territorial

**Grandes inversiones extraterritoriales y capacidad de
reterritorialización de los actores locales. Una reflexión desde el caso
uruguayo.**

Dr. Jorge Leal (jorgeleal71@gmail.com)
Lic. José Luis Borrelli (jlborrelli@gmail.com)
Lic. Cristina Rundie (cristina.rundie@gmail.com)

Unidad de Estudios Regionales
Facultad de Ciencias Sociales
Regional Norte de la Universidad de la República

RESUMEN

Palabras clave: Desarrollo- Territorio- Inversiones extraterritoriales.

La reflexión se centra en las consecuencias que la estrategia de atracción de inversiones de Uruguay viene teniendo para el desarrollo de los territorios receptores.

En este marco, se indagó en lo sucedido en la ciudad de Fray Bentos a partir de la instalación de la planta procesadora de celulosa de la empresa finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab.

Se considera que el supuesto que está por detrás de la política, al considerar como automático el efecto de “derrame” (generación de empleo, dinamismo económico) de estos emprendimientos sobre el territorio, admite cuestionamientos. Uno de ellos es que posee una concepción de territorio reducido a su dimensión espacial, como depositario, desconociendo que es una realidad compleja y multidimensional, un espacio socialmente construido.

Esa noción de territorio como producto social, otorga un papel relevante a los actores y sus relaciones en el análisis de las posibles consecuencias de la instalación de la gran inversión. Por lo tanto, el impacto que tenga la misma, dependerá de que existan actores con capacidad de reterritorialización (Entrena Durán, 2001).

El objetivo entonces fue conocer dicha capacidad. Para ello se realizaron entrevistas a empresarios, trabajadores y ejecutores de políticas de desarrollo a nivel municipal.

Se observó una débil incidencia del gobierno local en el proceso. Algo similar sucedió con los demás actores, constatándose la existencia de un tejido social compartimentado (Barrios, 2005), lo cual atenta contra la posibilidad de que los actores retomem el control de las transformaciones con orientación hacia el beneficio colectivo.

Se concluye que el aporte al desarrollo no se da por la sola localización de la gran inversión, sino que

depende de la dotación de actores con que cuente el territorio, esto obliga a pensar si los espacios sub-nacionales cuentan con las capacidades y potestades necesarias para llevar adelante estrategias de desarrollo en contextos globalizados.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones territoriales sobre las que se busca dar cuenta, se enmarcan en procesos acontecidos a partir de la denominada “segunda globalización” -desde mediados de los años setenta- que implicó, entre otros aspectos, un pasaje de sociedades industriales, de pleno empleo, asalariadas, taylofordistas, hacia sociedades postindustriales, de servicios, de información, más heterogéneas, desiguales y postfordistas-toyotistas (García Delgado, 2006).

Algunos de estos cambios se han podido observar en la estructura económica de la región litoral de Uruguay¹ en las últimas décadas. Así, a modo de ejemplo, por un lado se produjo un declive de áreas industriales tradicionales (Paysandú), mientras que por el otro, se asiste al desarrollo del sector de los servicios turísticos, con protagonismo del área termal (principalmente Salto).

Este fenómeno es destacado por Veiga, quien sostiene que a fines de los años noventa 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).

Estos procesos de reestructuración económica han tenido significativos efectos sobre el empleo, con un aumento del desempleo abierto, pero fundamentalmente en la sustitución de inserciones típicas por formas precarias, lo que se conecta directamente con el fenómeno de la exclusión, o de la desafiliación social, tal como prefiere llamarle Robert Castel (Castel, 1997).

¹ Se adopta aquí la propuesta de regionalización realizada por el Danilo Veiga (1991), donde se identifican 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).

Estas transformaciones, referidas principalmente a las características y al funcionamiento de mercados de trabajo sectoriales (industria manufacturera, sector cítrico, hortícola, turismo- termal), y sus consecuencias para la calidad de vida de los trabajadores y sus hogares, han sido objeto de reflexión en la Unidad de Estudios Regionales, a partir de los estudios que se vienen realizando.

Pero además de los cambios expuestos anteriormente, se vienen dando otros, donde se visualiza la respuesta que el país da a coyunturas de la economía global, vinculados a la deslocalización de la producción por parte de empresas transnacionales.

En este trabajo se reflexiona acerca de las implicancias que esto tiene para los territorios receptores, lo que se hace a través del caso de la instalación de la planta de celulosa de la empresa Botnia en la ciudad de Fray Bentos.

Esta gran inversión extraterritorial (en adelante GIE) al momento de su instalación constituyó la principal inversión extranjera en el país, con un monto de USD 933 millones, incluyendo el propio trabajo de construcción de la planta y actividades conexas logísticas, de producción y de transporte².

El mencionado, constituye un claro ejemplo de localización de un mega emprendimiento en un territorio poco dinámico³, producto de estrategias del capitalismo globalizado y posibilitado por una política estatal.

La planta de celulosa Botnia (hoy UPM) –parte de un modelo impulsado por la Ley Forestal N° 15.939-, incluye en su fase forestal-rural a los departamentos de Río Negro, Soriano y Paysandú, por constituir zonas con plantaciones. En lo que a esto respecta, una serie de investigaciones vienen generando información y reflexionando acerca de

² En la actualidad ronda las 100.000 hectáreas plantadas en terrenos de su propiedad que rondan las 160.700 hectáreas. Las restantes hectáreas no plantadas son dedicadas a la cría de ganado, infraestructura, áreas protegidas y bosque nativo.

³ El departamento de Río Negro ocupaba el lugar 12 en el Índice de Competitividad Regional (ICR) elaborado por PNUD para el Informe de “Desarrollo Humano en Uruguay, 2001”. El mismo se construyó considerando cuatro dimensiones: actividad económica, infraestructura, capital humano y factores institucionales, siendo precisamente en la primera de ellas donde este departamento ocupaba la última posición en el ranking nacional. Esta dimensión considera las siguientes variables: el producto bruto departamental per cápita, la tasa de crecimiento del PBD, la participación de la industria manufacturera en el PBD, la cantidad de turistas en relación con la población del departamento, la cantidad de metros cuadrados construidos respecto al PBD y, el promedio del índice CONEAT del departamento (que mide la productividad de las tierras desde el punto de vista agrícola).

las características del empleo allí existente y de las implicancias para el desarrollo territorial rural (Riella, Tubío, Mascheroni y Ramírez, 2007; Riella y Ramírez, 2007). Aún así, poco se ha dicho acerca de sus consecuencias sobre el empleo y el desarrollo en el área urbana de influencia, aspecto que se buscó indagar en este estudio.

Conceptual y analíticamente se adhiere a la noción de territorio como construcción social, lo que otorga un papel relevante a los actores y sus relaciones en el análisis de las posibles consecuencias de la instalación de la GIE. Con esto se quiere decir que la forma que adopte el impacto de la misma, dependerá de que existan actores con capacidad de “reterritorialización” (Entrena Durán, 2001), lo que implicaría retomar el control de las transformaciones en curso, con orientación hacia el beneficio colectivo, dando respuesta así al fenómeno de “desterritorialización” generado por la llegada de intereses exógenos.

El objetivo principal fue conocer las consecuencias de la gran inversión en los procesos de desarrollo del territorio receptor, a través de una indagación en la capacidad de reterritorialización de los actores locales.

Los territorios en el contexto de la globalización

En el modelo de desarrollo industrial el territorio desempeñó el papel de contenedor de las diferentes fases del proceso productivo, del trabajo, y de las relaciones establecidas en él. Allí, los marcos de los Estados nacionales actuaron como soportes del régimen de acumulación fordista. Eso cambió con el advenimiento de la globalización y los fenómenos asociados.

No hay una única posición acerca de cómo este hecho repercute en el territorio. Hay quienes sostienen que el mismo se asocia con procesos de deslocalización de las actividades y las decisiones, lo que se manifiesta en la pérdida de soberanía de los Estados sobre el capital, en tanto que la acumulación de éste deja de estar pendiente de su base material. Así, según Mingione "... estamos pasando del welfare capitalism, un sistema altamente burocratizado, centrado en el binomio de grandes complejos manufactureros y Estados nacionales, a un capitalismo global, un sistema menos organizado, dominado por los flujos financieros y de informaciones, donde las vidas familiar y profesional de las personas son inestables y la capacidad de control de la economía por parte de los Estados nacionales es escasa" (Mingione, E., 1998: s/d).

Una perspectiva opuesta sostiene que la globalización genera una mayor dependencia del espacio económico con relación al territorio, entendiéndose por esto a los espacios nacionales y particularmente a las ciudades en tanto centralidades que aseguran las mejores condiciones para la reproducción del capital. Para Barrios, "...las evidencias disponibles indican que la globalización no es sinónimo de desterritorialización (Storper, 1994). Por el contrario, ahora se sostienen con más convicción que nunca que las clásicas ventajas competitivas brindadas por la presencia de externalidades de carácter urbano (i.e. las economías de localización, las economías de aglomeración y las normas formales e informales de comportamiento) constituyen una fuente vital de ganancias en eficiencia (Scott, 1996; Trullén, 1998; De Mattos, 1999)" (Barrios, S., 2000: 37)

Lo que sí es indudable, es que en cualquiera de los sentidos en que se lo mire, el fenómeno en cuestión tiene efectos en los territorios. En lo económico, la globalización se relaciona a la apertura de los mercados, un incremento en el comercio internacional y la reorganización espacial de la producción posibilitada por el avance en las telecomunicaciones y a la rapidez de los flujos de información. Esto permitió formas productivas más flexibles, lo que provocó transformaciones en la sociedad industrial, la que poseía un fuerte anclaje territorial en el marco de los Estados nacionales.

El que ese Estado-Nación haya perdido protagonismo, no significa que no desempeñe un papel fundamental en la fase actual de la globalización, aunque ahora lo hace desde nuevas formas y funciones.

Con respecto a lo primero, comienzan a cobrar relevancia niveles más concretos del mismo, en el marco de políticas de descentralización político-administrativa (regiones, municipios).

En cuanto a lo segundo, para las estrategias de las empresas transnacionales juegan un papel muy importante los marcos de políticas nacionales, tanto de los países de origen de las mismas, por ejemplo vía subsidios, como de aquellos donde éstas se instalan, a través de las políticas de estímulo a la radicación.

Esto es lo que ocurrió en el caso estudiado, la zona de influencia de la pastera Botnia, constituye un ejemplo de cómo la reestructuración económica a nivel global y los

cambios en la estrategia de inserción nacional al sistema mundial, generan procesos de transformaciones en el plano territorial.

Localización de grandes inversiones y desarrollo: la necesidad del enfoque territorial

Ante la pregunta referida a cuál es el impacto que estos emprendimientos tienen para el desarrollo de los territorios destinatarios, generalmente se incurre en una mirada lineal, donde el énfasis casi exclusivo se pone en el efecto de *derrame* que los mismos tienen, o deberían tener, sobre la economía local. Así por ejemplo, Barreiro y Rebollo plantean a modo de crítica que, “las grandes inversiones no suponen mejoras automáticas en el desarrollo del territorio si no se logra articular en torno a ellas un conjunto de actividades productivas y de servicios conexos” (Barreiro F. y Rebollo E. comps., 2010: 23).

Al decir esto se asume al crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, pero como bien sostiene Linck, no son lo mismo, “si el crecimiento se identifica al incremento de un agregado (usualmente el Producto Interno Bruto por habitante), el desarrollo se plantea ante todo como capacidad o potencial (...) el desarrollo se percibe como el conjunto de los cambios cualitativos que afectan las estructuras de la economía y de la sociedad, mientras el crecimiento procede del orden de los cambios cuantitativos, que se observan y se miden. (...) el crecimiento suele identificarse como un fenómeno genuinamente económico mientras los cambios estructurales propios del desarrollo se enmarcan en una dimensión social, histórica y política” (Linck, T. (s/f) p.8)

La concepción lineal entre la localización de un emprendimiento de gran tamaño y la generación de desarrollo en sentido de crecimiento económico, implica reducir al territorio exclusivamente a su dimensión espacial, como depositario, desconociendo que el mismo es una realidad compleja y multidimensional, un espacio producido. Se trata no de un soporte, sino de una construcción social, compuesta por un espacio físico y sus recursos, una estructura productiva, un entramado institucional y de relaciones entre los actores (de cooperación y/o conflicto); así como también por identidad y significados producto de una historia; todo en un proceso dinámico de construcción, deconstrucción y reconstrucción permanente.

Es en esa capacidad de territorialización, y no en lo que deje la GIE por su sola instalación, donde debe indagarse para conocer cuáles son las posibilidades que se den procesos de desarrollo en el marco de las transformaciones analizadas.

Esto de alguna manera contradice la racionalidad que está por detrás de las políticas de radicación de GIE como opciones de desarrollo para los territorios deprimidos, ya que en muchos casos esa situación se corresponde con la inexistencia o debilidad de los actores locales para convertirse en *agentes de desarrollo* (Arocena, 1998), es decir, con capacidad de reterritorializar.

La reterritorialización como forma de acción orientada al desarrollo

La concepción de territorio como producto social, otorga un lugar destacado a la acción como respuesta a las transformaciones de carácter exógeno. En este sentido, el enfoque territorial tal y como es concebido, permite sortear la antinomia estructura-agencia, en tanto que reconoce implícitamente que la dinámica de territorialización - desterritorialización - reterritorialización, es producto de lo que hacen y lo que dejan de hacer los actores, así como de las relaciones entre ellos (incluida la GIE).

Es en las acciones e interacciones donde se observa si los actores contribuyen a conservar o a transformar la estructura, se percibe su desempeño con medios y fines diferenciados, el procesamiento de información y despliegue de estrategias en relación a otros actores locales y extra-locales (Madoery, 2008).

Si bien la acción está enraizada dentro de estructuras institucionales y procesos a nivel macro, ello no implica que las elecciones de comportamiento sean una “rutina inmodificable”. Como explica Madoery: “la acción es una categoría situacional (Matus, 1987) que comprende todo lo que el hombre crea a partir de sus capacidades políticas, ideológicas, cognitivas, económicas y organizativas, en un proceso que altera, a su vez, dichas capacidades” (Madoery, op.Cit.: 69).

Por lo tanto, el accionar en sí mismo es parte constitutiva de los procesos de reterritorialización, entendiendo a estos últimos como los que tienden a propiciar el desarrollo de un determinado territorio, a través de la reestructuración de sus funciones socioeconómicas y/o resignificación simbólico cultural. “Un desarrollo, reestructuración y/o resignificación que pueden suponer procesos de reterritorialización en la medida que

conlleven un progresivo aumento del margen de maniobra de los actores locales en la gestión de su propio territorio” (Entrena Durán, 2010: 45).

Conocer la capacidad de reterritorialización de los actores locales, constituye el objetivo principal del estudio. El supuesto que se maneja es que la contribución al desarrollo no se dará por la sola instalación de la gran inversión sino que dependerá de que existan actores capaces de aprovechar dicha instalación con objetivos de desarrollo sostenible.

METODOLOGÍA

En la investigación se trabajó con un diseño que implicó la recolección y análisis de información para tres momentos: antes de la construcción de la planta (hasta marzo de 2005), durante la construcción (abril de 2005-noviembre 2007) y luego de finalizada la misma (desde diciembre de 2007).

Se buscó identificar, a partir de las declaraciones de actores locales de la ciudad de Fray Bentos, posibles estrategias llevadas adelante para el aprovechamiento de la instalación de la gran inversión en pro del desarrollo del territorio. Esto se analizó en relación a las expectativas generadas y a la percepción general de los actores sobre el impacto de esta transformación en el territorio.

Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas. Se relevó la palabra de representantes de las cámaras empresariales así como a empresarios de sectores que fueron afectados por la instalación de la planta (Comercio, Inmobiliario, Transporte, entre otros).

También a trabajadores, con la finalidad de conocer expectativas previas y lo que finalmente se concretó, principalmente en materia de creación de empleo y de la calidad del mismo. Con este fin se indagó a representantes de diferentes sindicatos afiliados al PIT-CNT (SUNCA, SOIMA, de SECURITAS, SUTIGA –FUECI, UNRA).

Se consideró además la opinión de los responsables de las políticas de desarrollo a nivel municipal (Sub-Director Dpto. de Desarrollo Económico Local de la Intendencia de Río Negro), así como también del ámbito educativo (Directora de la Escuela Técnica Superior), con el objetivo de conocer si existieron estrategias desde el sector público tendientes al aprovechamiento de oportunidades y/o previsión de posibles consecuencias no deseadas.

PRINCIPALES RESULTADOS

Dinámica económica y mercado de trabajo desde la percepción de los actores

Antes de la construcción de la pastera, Fray Bentos presentaba un escaso dinamismo económico y, si bien la tasa de desocupación no mostraba niveles elevados, el empleo existente se concentraba principalmente en el comercio y el sector público.

Durante la edificación de la planta, se dio una importante dinámica económica, principalmente en el sector comercial debido al aumento del consumo generado por el incremento de la población en la ciudad⁴ y su poder adquisitivo.

Los rubros más beneficiados fueron: el negocio inmobiliario (principalmente los alquileres), el gastronómico, la hotelería y el transporte.

Los emprendimientos formales que surgieron en dicho momento fueron en su mayoría con capitales extranjeros o nacionales, aunque también se dieron casos de emprendimientos locales. Aún así, entre las iniciativas locales predominaron las de carácter informal. Estas últimas, según los testimonios relevados, se dieron principalmente en lo que respecta a comercios de alimentos, bebidas, y otros de venta de artículos de primera necesidad.

En lo que refiere al empleo, la perspectiva de su obtención, ya sea en la construcción de la planta, como a través del aprovechamiento de las oportunidades generadas por el circulante de dinero, hizo que personas que no formaban parte del mercado laboral, ingresaran al mismo, lo que parece haber incidido en un aumento de la tasa de actividad.

En cuanto a los empleos dentro de la planta de Botnia, se destacan algunas particularidades. Los fraybentinos entrevistados comentan que la mano de obra calificada provenía desde fuera, mientras que los puestos de trabajo que requerían menor calificación fueron ocupados por uruguayos, destacando como mecanismo de contratación, la tercerización.

En síntesis, los entrevistados coinciden en señalar que el estado de situación económica post construcción, no difiere de lo que ocurría en los años previos a la misma y posteriores a la crisis económica 2001-2002. Se caracteriza por un escaso dinamismo económico, donde el sector público y el comercio continúan siendo las principales

⁴ Se estima que en la etapa de construcción había 4000 personas más en Fray Bentos.

fuentes de trabajo. A estos se le suma ahora el transporte y también la planta, aunque la misma ocupa a pocos fraybentinos, lo que contrasta con las expectativas pre instalación. También existen algunas actividades conexas como la de las empresas subcontratadas por Botnia, las que sin embargo toman trabajadores de otras localidades, principalmente de Mercedes.

Las estrategias de los actores

Un evento de gran envergadura como el que se analiza, provoca reacciones de los actores locales, el análisis de tales reacciones permite identificar su calidad en relación a la contribución que realizan a los procesos de desarrollo. De esta forma, para el caso estudiado, se indagó en la perspectiva de diferentes actores sobre lo acontecido y las eventuales estrategias adoptadas.

Las expectativas de los actores estuvieron centradas en la generación de puestos de trabajo, tanto directos como indirectos. Esto explica que las pocas iniciativas locales previas a la instalación, estuvieran relacionadas a la capacitación de los recursos humanos para aprovechar esa situación.

Dicha preocupación se basó en el diagnóstico de que había escasez de recursos calificados, lo que implicaba una debilidad, a decir de un entrevistado: “...*el pueblo no estaba preparado para esa envergadura, ni se preparó con estudios ni nada*”.

Es así que se desarrollaron acciones por parte de la Intendencia de Río Negro, pero se reconoce que la misma fue tardía, por lo que “*lamentablemente siempre se fue corriendo de atrás, porque la empresa precisaba equis cosa y esa equis capacitación no es automática, lleva períodos (...) siempre detrás de la demanda, entonces obviamente nunca se llegaba.*”

Se observa por parte de la Intendencia un rol de acompañamiento al proceso que fue marcando la empresa, con falta de negociación y búsqueda de otros beneficios para la localidad, más allá de la capacitación para el acceso a puestos de trabajo directos.

Como se mencionó antes, muchas de las pequeñas y medianas empresas locales acrecentaron su dinamismo en la etapa de construcción. Ante este escenario, la estrategia de la Asociación Comercial e Industrial de Río Negro fue la realización de talleres y seminarios para sus socios, con énfasis en la temática del marketing.

También el PIT-CNT realizó cursos de capacitación en oficios, los que fueron realizados a través de un convenio con UTU, la Intendencia y otras organizaciones e instituciones. El curso de soldadura fue el que permitió, a quienes lo realizaron, el ingreso a trabajar a la planta. Pero la mayoría de dichos cursos no tuvieron éxito por requerir un determinado nivel de formación previa, al cual no llegaban los ciudadanos que querían efectuarlos. Por otra parte también existían carencias en infraestructura y recursos humanos capacitados para dictar los cursos, lo cual implicó una limitante de la oferta.

Estos intentos de capacitación se hicieron sobre la base de lo que se suponía iba a demandar la planta, ya que según los entrevistados ésta no fue lo suficientemente explícita en lo que respecta a los requerimientos de calificaciones, lo que podría haber sido considerado en la preparación de la mano de obra.

Si bien no se entrevistaron a representantes de la empresa Botnia -hoy UPM- es conveniente analizarla como actor que forma parte del territorio. En este sentido y evaluando su contribución al desarrollo, se puede decir en primera instancia que aportó a dicho proceso, mediante la generación de empleos y la consiguiente dinamización de la actividad económica, mayoritariamente en la etapa de su construcción.

Pero además del comportamiento de la empresa atendiendo a la sociedad local y cooperando con el desarrollo, es de relevancia –como plantea Arocena- reflexionar en torno a las destrezas por parte de los demás actores, con el objetivo de limitar los efectos negativos de su instalación.

Ante esto, por un lado se vuelve clave la negociación del gobierno local con la empresa a los efectos de guardar el mayor control posible sobre el desarrollo de la experiencia. Y por otro, promover la diversificación de iniciativas, con el fin de no generar una situación de dependencia. Ambos aspectos no se mencionan en las entrevistas como medidas claras que se hayan tomado en la localidad, esto brinda pistas sobre la débil capacidad de negociación de la sociedad local, en particular del municipio con la gran empresa; y a su vez de la necesidad de una estrategia de superación de lo ocurrido anteriormente, en cuanto a la dependencia de una única empresa y la falta de diversificación productiva y empresarial.

Las respuestas de los actores también se pueden observar en la articulación de intereses, la capacidad de negociación, todo lo que hace a la interacción entre ellos, aspectos básicos al momento de analizar procesos de desarrollo local. En este sentido, los entrevistados dan cuenta de la existencia de instancias de encuentro en la fase previa a la construcción de la planta. Se realizaron reuniones entre los empresarios de Botnia y algunos actores locales del municipio, pero no se menciona en las entrevistas el surgimiento de acuerdos entre las partes en dichas instancias.

Esto nos remite a la reflexión ya constatada años atrás sobre la existencia de un tejido social compartimentado en Fray Bentos, sin lugares de encuentro entre los distintos intereses y racionalidades (Barrios, 2005), lo cual se presenta como una limitante para el desarrollo. De esta manera se retoma la reflexión de que para que existan agentes de desarrollo que capitalicen mejor las potencialidades locales, deben existir espacios democráticos de participación donde los actores -mediante relaciones de cooperación y/o conflicto- trabajen en la construcción planificada del desarrollo económico y social del territorio.

La perspectiva de los actores acerca del impacto de Botnia en el desarrollo.

Se buscó conocer las evaluaciones sobre el impacto de la instalación de Botnia en la localidad y la región, y a su vez que esto posibilite la reflexión en los actores sobre el proceso que se ha generado.

La mayoría de los entrevistados considera que el emprendimiento tuvo y tiene un impacto económico a nivel nacional, pero no así en la ciudad o el departamento. En cuanto a esto, reflexionan que no se ha percibido un impacto social, sino que se trata de “...inversiones que le han hecho bien al país... pero que hay que mejorarlas teniendo en cuenta que tiene que tener un protagonismo social mucho más importante del que tiene...”

Con respecto a la creación de empleo, las posturas son diversas, algunos consideran que no se ha producido el esperado, y otros rescatan el empleo indirecto que se mantiene, siendo el transporte el caso más citado.

Más allá de la cuestión específica del empleo, los fraybentinos también valoran positivamente aspectos tales como: la conciencia medioambiental que se generó en la ciudad, y el posicionamiento -a nivel nacional y mundial- de la misma, el hecho de

sentirse “*orgullosos*” de que se haya elegido a la zona para la localización de la empresa.

Si bien hay quienes consideran que ésta tiene una deuda desde el punto de vista social, otros destacan las ayudas y beneficencias que realiza la “Fundación Botnia”, las mejoras en infraestructura urbana, así como también que la dinámica comercial determinó que se radiquen grandes superficies comerciales de Montevideo, las que permanecieron una vez culminada la planta.

También se destaca la interacción con personas de diversas procedencias, quienes residieron en la ciudad durante la fase de construcción, tratándose de una experiencia de intercambio cultural catalogada como muy positiva.

Al momento de evaluar los impactos de la localización de la planta de celulosa, muchos se retrotraen a lo sucedido en la localidad con el frigorífico Anglo, dan cuenta de la relevancia que tuvo la fábrica para la localidad, al punto de pensarse económicamente en función de esta experiencia pasada que ha marcado su identidad. De hecho, estudios anteriores reflexionan sobre Fray Bentos acerca del pasaje de una fuerte identidad ligada al Anglo, a una crisis de la misma, dada por el cierre del frigorífico. (Barrios, *op. Cit.*)

Se identifican vacíos de contenidos identitarios, un tejido social permeable, lo que genera una apertura a lo que viene desde afuera (Barrios, *op. Cit.*). Esto se vislumbra claramente en las declaraciones de un actor político-administrativo: “*La gente no vive solo de capacitaciones... y la Intendencia no puede absorber más mano de obra porque tiene un límite, entonces si no vienen inversores de otro lado, o si no hay ampliaciones...*”

REFLEXIONES FINALES

En el contexto de la globalización, territorios como el del caso estudiado se encuentran más que nunca sujetos a lógicas externas, donde las decisiones que afectan su cotidianeidad son, en buena medida, tomadas exógenamente.

Pero ello no debe ser interpretado como un planteo determinista, de hecho, el supuesto de la *desterritorialización* antes planteado, conlleva implícita la idea de que los actores pueden llegar a retomar el control de los procesos que les afectan (*reterritorialización*).

Es así que, empleando la expresión de Bolay y Rabinovich (2004), este territorio “catapultado hacia el exterior”, participando en un escenario ampliado, asume nuevos riesgos, pero también puede encontrar oportunidades, por lo que, en la minimización de los primeros y el aprovechamiento de las segundas, sí puede incidir lo que hagan dichos actores.

Pero algo es cierto, las políticas de estímulo para la atracción de grandes inversiones no son suficientes para el objetivo de desarrollar una determinada región. Una estrategia que supere la inmediatez de los resultados y se enfoque en la sostenibilidad, requiere que el territorio se prepare para recibir al emprendimiento y sacar el mayor provecho de ello, a los efectos de que el mismo se constituya en un polo que irradie y no en un enclave autoreferenciado.

En lo que a esto respecta, en el caso estudiado no parece haber una estrategia de desarrollo planificada, sino que se trata del aprovechamiento de una coyuntura, lo que se grafica con la expresión de uno de los entrevistados cuando, y con relación al antecedente del ANGLO, afirma que, *“la sociedad fraybentina aún piensa en esa mística...eso aterrizado a hoy sería que tenemos una sociedad que espera que venga alguien a salvarlos...”*

Es en esa necesaria planificación donde debería ocupar un lugar central el municipio, como nivel concreto del Estado, orientando su estrategia a captar inversores externos, asegurándoles condiciones propicias, pero demandando a cambio no solamente la generación de puestos de trabajo, sino además y principalmente, que los mismos sean de buena calidad.

En lo que a esto respecta, los análisis del proceso de globalización suelen coincidir en que la tendencia es hacia un mayor protagonismo de los gobiernos locales, los que cuentan con mayores potestades que las tradicionales, en el marco de la política de descentralización del Estado. Esto implica que “... los gobiernos locales y regionales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y pueden participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global, con lo que acaban entrando en competencia con sus propios estados matrices” (Castells, M., en Monreal J. y Pedreño A., s/d)

Pero eso no parece constatarse en Fray Bentos, sino que todo indica una débil capacidad de negociación del gobierno local frente a la empresa. En este sentido, parecería no existir correspondencia entre la estrategia del Estado nacional para atraer la inversión, con la posibilidad de capitalizarla por parte del nivel local de ese mismo Estado.

Esta carencia, la que también muestran los demás actores locales, hacen pensar en que es poco probable que el territorio pueda beneficiarse del emprendimiento que se instala, más allá de lo que el mismo deja, lo que en este caso se limitó casi que exclusivamente a la etapa de construcción de la planta.

Siguiendo a Arocena, el caso analizado parece repetir el modelo de “*gran industria dominante*”, con el consiguiente riesgo de que una vez que la misma desaparece, también lo hace toda la actividad económica y el empleo, dando lugar a una “*crisis monoindustrial*”. Para evitar el “efecto ANGLO” (tal y como le denominan los fraybentinos), se debería conformar “*un tejido diversificado de nuevas empresas*”, algo que no aconteció, al menos hasta el momento.

Pero una mirada a los dos emprendimientos permite ver cómo, si se lo compara con el ANGLO, Botnia ni siquiera llega a adoptar la forma de una *gran industria dominante*, en el sentido que le da al término Arocena, ya que a diferencia de aquel, solamente generó dinamismo en su fase constructiva. Como sostiene Garrido “el Anglo ocupaba entre 3000 y 5000 trabajadores de manera casi efectiva, en el caso de Botnia fue únicamente durante su construcción (siendo la mayoría extranjeros). Desde sus comienzos, la Liebig’s-Anglo fueron industrias que cubrieron todo el proceso de industrialización. El Anglo fue diversificando (y especializando) su producción en una gama amplísima de subproductos, incorporando toda la mano de obra localmente. En el caso de las plantas de celulosas, se trata del primero de los procesos productivos en la cadena de industrialización del papel y sus derivados. Las instancias posteriores que generan mayor valor agregado, especialización productiva y laboral, además de diversificación de oportunidades económicas, no son aprovechadas por la región ni por el país por realizarse fuera” (Garrido Luzardo, L., s/d: 7)

Es decir que, si bien es cierto que inversiones como la de Botnia aportan al PIB nacional, así como también pueden dar lugar a momentos de auge de las economías locales, su aporte para el desarrollo sólo podrá ser considerado tal, en tanto tengan capacidad para estimular a otros sectores de actividad, los que además generen empleo

con capacidad de integración social; a lo que se le debe sumar necesariamente la sostenibilidad ambiental y una articulación fluida con el entramado político-administrativo e institucional.

La tesis que aquí se maneja, es que eso no se dará por la sola acción de la empresa localizada, sino que dependerá fundamentalmente de la reterritorialización por parte de los actores locales, entendiendo a ésta como un proceso de reestructuración y resignificación que conlleve un progresivo aumento del margen de maniobra de los actores en la gestión de su propio territorio (Entrena Durán, 2010). Lo que implicaría retomar el control de las transformaciones en curso, con orientación hacia el beneficio colectivo. Este proceso no sucedió para el caso investigado, por el contrario, se identificó una escasa incidencia de los actores en la gestión del desarrollo territorial.

Lo anterior obliga a pensar si los espacios sub-nacionales, sus actores y respectivos niveles estatales (municipios, alcaldías) cuentan con las capacidades y potestades necesarias para llevar adelante estrategias de desarrollo en contextos globalizados, y en caso de no contar cuál debería ser la orientación del Estado para posibilitarlo.

Teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los territorios, esto nos conduce a la interrogante de: ¿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 GIE 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 y lograr cierta cohesión territorial a nivel nacional, es probable que las mayores posibilidades de aprovechamiento se den en los ámbitos territoriales más consolidados; por lo que en lugar de lograr el objetivo de reducir las desigualdades entre territorios, estas se verían profundizadas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Arocena, J. (1998): *Propuesta Metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. Serie Desarrollo Local en América Latina, v.1. CLAEH, Santiago de Chile.

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, Grupo de Desarrollo Local Uruguay, Montevideo.

Barrios, A. (2005): *Río Negro. Historia General*, Tomos 1 y 2, Intendencia Municipal de Río Negro, ISBN 9974-39-849-5/ISBN 9974-39-850-9, Montevideo.

Barrios, S. (2000): *Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate*, en: Torres Ribeiro, A (comp.), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*, Ed. CLACSO, Buenos Aires.

Bolay, J-C. y Rabinovich, A. (2004): *Ciudades intermedias: ¿una nueva oportunidad para un desarrollo regional coherente en América Latina?*, LaSUR-INTER/ENAC/EPFL, Suiza.

Castel R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

Entrena Durán, F. (2001): *Modernidad y Cambio Social*, Colección Estructuras y Procesos. Serie Ciencias Sociales, Editorial Trotta, Madrid.

_____ (2010): *Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización*. Estudios Sociológicos XXVIII: 84, México.

_____: *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.

García Delgado, D. (2006): *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*, INCASUR, Buenos Aires.

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>

Linck, T. *Desarrollo territorial*. Inédito.

Madoery, O. (2008): *Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno*, en PRISMA Revista semestral de Ciencias Humanas, Tomo 22: Lo local y sus desafíos, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, págs. 59- 82.

Mingione, E. (1998): *Fragmentacao e Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriais avanzadas*, en Dados, vol.41, N°4, Río de Janeiro.

Monreal J. y Pedreño A. (s/f): *¿Qué papel juegan las regiones en la producción de espacios sociales sostenibles?*, s/d.

Riella, A. y Ramírez J. (2007): *Población rural y forestación: el estudio de la dinámica poblacional en los territorios forestales del Uruguay*. Ponencia CIEA, Montevideo.

Tubío, M.; Mascheroni, P.; Ramírez, J. y Riella, A. (coord.), (2007): *El empleo rural en la empresa Metsä-Botnia*. Informe de Investigación, Dpto. de Sociología, FCS de la UdelaR, Montevideo.

Veiga, D. (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*, Departamento de Sociología, FCS - UdelaR, Montevideo.