

Inversión extranjera directa y desigualdades territoriales en Uruguay

Resultado de investigación finalizada

GT 7: Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización.

Autores: Dr. Jorge Leal, Lic. Cristina Rundie.

Resumen

La promoción de Inversión Extranjera Directa (IED) es parte fundamental de la actual estrategia de desarrollo de los países de la región, en la que Uruguay no es una excepción. Además de su importancia para el ingreso de divisas, esta política se sostiene en el supuesto de ello dará lugar a procesos de desarrollo territorial, fomentando la descentralización y la demanda de empleo e insumos locales. A tales efectos, se han instrumentado cuerpos normativos de estímulo, donde se prevén una serie de beneficios fiscales a cambio del cumplimiento de los objetivos anteriormente mencionados. En la ponencia se discute acerca de las consecuencias que esta política viene teniendo en los desequilibrios territoriales y, particularmente, en los casos de territorios menos favorecidos.

Palabras clave: IED, política pública y desarrollo territorial.

Introducción

Si bien la globalización no constituye un fenómeno reciente, existe consenso en sostener que ha adquirido nuevas características en las últimas décadas.

La versión contemporánea del fenómeno muestra un escenario de nuevos actores supranacionales (organismos y empresas transnacionales) con formas particulares de organización y coordinación, consolidándose así un comercio internacional y mercados de capital con una articulación global que opera las veinticuatro horas del día y a cualquier distancia. Todo ello posibilitado por el avance en las telecomunicaciones y la rapidez de los flujos de información (Schejtman y Berdegué, 2004).

Hay quienes sostienen que la globalización tiende a terminar con las especificidades territoriales y avanza hacia una uniformización. Mientras que otros argumentan que posibilita la reinención y resignificación de los territorios.

Lo que sí es indudable es que los profundos procesos de cambio de índole económico, tecnológico, cultural y político a escala mundial, impactan en los territorios subnacionales (Moncayo, 2003). Es por ello que cobra relevancia indagar en cómo estas dinámicas afectan el funcionamiento y la configuración de los espacios sociales de territorios de escala más reducida (Entrena Durán, 2010).

En relación a las transformaciones recientes en lo productivo, la reorganización espacial de la producción es una de las características salientes de los actuales procesos globales. Dicha reorganización tiene como uno de sus componentes a los procesos de deslocalización de la producción llevados adelante por las empresas transnacionales. Se trata de estrategias impulsadas por estos nuevos actores supranacionales con el propósito de reducir sus costos.

Es así que en la actualidad se encuentran instaladas en diversos países latinoamericanos, empresas extranjeras que operan a nivel global. Esto constituye el denominado fenómeno de *inversión extranjera directa* (en adelante IED).

Datos recientes indican que los países de América Latina y el Caribe siguen atrayendo flujos crecientes de IED. Sin dudas, el crecimiento económico de la región (3%) y los altos precios internacionales de los recursos naturales han contribuido a sostener el nivel alcanzado en los últimos tres años. En un

escenario de crisis económica e incertidumbre en las economías desarrolladas, las inversiones se desplazan hacia los mercados emergentes; así es como los contextos locales en América Latina resultan particularmente favorables y atractivos para los inversores globales (CEPAL, 2013).

Es por lo anterior que el estímulo a la radicación de estos emprendimientos por parte de países receptores, se ha convertido en una de sus principales formas de inserción a la fase actual de la economía global.

Esto conduce a asumir que, si bien se sostiene que los Estados nacionales han perdido protagonismo y poder de decisión ante las nuevas tendencias globales, no significa que no continúen teniendo un papel de relevancia, lo estarían desempeñando pero desde nuevas formas y funciones. De hecho, para 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.

En este escenario se inscribe Uruguay, teniendo vigente una política pública de atracción de inversión extranjera directa, y es en torno a la misma que se pretende reflexionar en la presente ponencia.

En ese sentido, por un lado, se muestra una proyección a corto plazo, con base en las propuestas presentadas en la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), y por otro, se aborda el caso de una inversión de gran porte como lo es la planta procesadora de celulosa de la multinacional finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab (hoy UPM).

Para dar cuenta de la proyección mencionada, se trabajó con el reprocesamiento de datos secundarios provenientes de los informes departamentales sobre indicadores del empleo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el año 2012. Dichos informes también contienen el detalle de los proyectos presentados en el año 2011 (para el quinquenio) a la COMAP.

Por su parte, para abordar el caso de UPM, se trabajó con el reprocesamiento de algunos datos secundarios y a una serie de entrevistas realizadas a los actores locales entre político-institucionales, empresarios y trabajadores.

El análisis de las propuestas conjuntamente con el de un caso paradigmático de gran inversión para el país, permite reflexionar en torno a los efectos que la inversión extranjera directa está teniendo sobre las desigualdades territoriales y el desarrollo.

Política pública orientada a la atracción de IED en Uruguay

En el caso de Uruguay, el instrumento que promueve la radicación de IED, es un conjunto de normas¹, encabezadas por la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (16.906). Esta Ley, sancionada en el mes de enero del año 1998, incentiva por medio de beneficios fiscales a inversiones que generen IRAE (impuesto a las rentas de las actividades económicas), tanto nacionales como extranjeras, asegurándoles a éstas últimas que el régimen de admisión y tratamiento será el mismo que se concede a un inversor nacional (Art. 2°). En la mencionada ley se prevén estímulos para propuestas cuyos proyectos de inversión sean declarados como promovidos por el Poder Ejecutivo, considerándose para el otorgamiento de ese beneficio a aquellas que, entre otros aspectos, a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; c) generen empleo productivo

¹ Entre otros regímenes para la captación de inversiones se pueden citar la Ley de Zonas Francas, Puertos y Aeropuertos Libres, Parques Industriales, Admisión Temporal, Depósitos Aduaneros, Ley de Participación Público Privada, Ley de Vivienda de Interés Social y normativa específica de cada sector. Este ambiente favorable para la inversión extranjera directa dio como resultado que en 2011 la misma alcanzara a representar el 4,7% del PBI del país (en base a Bancos Centrales de cada país y CEPAL), donde destacan los sectores de agricultura, ganadería y forestación; y construcción e industria manufacturera. (Fuente: Uruguay XXI)

directa o indirectamente; d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; e) 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 y; f) 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.

Del texto se desprende que la generación de empleo, tanto directo como indirecto, constituye un objetivo explícito de la nueva normativa, aspecto concretizado en el Decreto N° 455/007 del 26 de noviembre de 2007, que reglamenta el Cap. III de dicha Ley y, más recientemente, en el Decreto 2/012. También se presupone un efecto derrame, con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, donde se hace 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. 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 21, 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.

Es así que los principales objetivos de la política de atracción de inversiones, establecidos en la normativa expuesta, animan a indagar sobre su cumplimiento desde el análisis de las características de las propuestas presentadas, algo que se hace a continuación.

Tendencias a corto plazo, de acuerdo a las inversiones proyectadas en el marco de la COMAP

Se presenta aquí un análisis regionalizado, aunque también por departamento, de los proyectos presentados en 2011 a la Comisión de Aplicación de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (N°16.906), las que si bien no son todas las que recibirán los diferentes departamentos, constituyen un indicador de la distribución espacial de la actividad económica y del empleo que se espera crear en los próximos años.

En lo que a eso respecta, se puede ver que la mitad de los proyectos tienen como destino a la capital del país (Montevideo), y si se considera a los departamentos de la zona sur en su conjunto, se puede ver como allí se localizarán el 74% de las propuestas.

En cuanto a la cantidad de capital que se prevé invertir, llama la atención el caso del departamento de Durazno (ubicado en el centro del país), el que con apenas 11 proyectos, recibiría algo menos de la mitad del monto total, lo que hace suponer la concreción de una gran inversión, pudiendo tratarse de la tercera planta procesadora de celulosa ya anunciada, la que comenzaría a ser construida en el 2016, cuyo destino sería ese departamento o el de Cerro Largo².

Finalmente, en lo referente a la cantidad de empleo que se espera generen los proyectos, casi ocho de cada diez nuevos puestos de trabajo (78,9%) serán creados en los departamentos de la zona sur (Montevideo, Canelones, San José, Maldonado y Colonia).

² Tomado del Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones Uruguay XXI, donde se cita como fuente al sitio <http://www.elpais.com.uy/120831/ultmo-660947/ultimomomento/Nueva-pastera-comenzara-a-funcionar-en-2018/>

Cuadro 1. Cantidad proyectos, inversión en US\$ y empleo a generar según departamento, 2011-2015

Departamentos	Proyectos		Inversión en US\$		Empleo	
Artigas	13	1,4	25,638,699	0,6	42	0,4
Canelones	91	10,0	277,596,512	6,5	2.160	18,2
Cerro Largo	9	1,0	16,812,547	0,4	92	0,8
Colonia	50	5,5	274,377,727	6,4	469	4,0
Durazno	11	1,2	1,885,984,917	44,3	629	5,3
Flores	13	1,4	15,331,302	0,4	83	0,7
Florida	19	2,1	10,599,638	0,2	82	0,7
Lavalleja	7	0,8	44,142,910	1,0	115	1,0
Maldonado	37	4,1	137,389,077	3,2	810	6,8
Montevideo	457	50,4	905,611,003	21,3	4.850	40,9
Paysandú	17	1,9	43,824,638	1,0	104	0,9
Río Negro	25	2,8	139,163,807	3,3	304	2,6
Rivera	23	2,5	141,331,119	3,3	277	2,3
Rocha	11	1,2	19,147,278	0,4	73	0,6
Salto	30	3,3	21,911,805	0,5	222	1,9
San José	34	3,8	45,950,639	1,1	1.064	9,0
Soriano	43	4,8	77,316,361	1,8	245	2,1
Tacuarembó	10	1,1	28,168,681	0,7	126	1,1
Treinta y Tres	6	0,7	147,860,602	3,5	110	0,9
Total	906	100,0	4,258,159,264	100,0	11.857	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTSS, OMT

Como se ve, el desequilibrio norte- sur se mantiene de acuerdo a la cantidad de empleo que se espera generar en el marco del estímulo a la localización de inversiones, algo que se pretendía corregir, o al menos comenzar a hacerlo, usando precisamente a esta herramienta.

Cuadro 2. Cantidad proyectos, inversión en US\$ y empleo a generar según regiones, 2011-2015

Regiones	Proyectos		Inversión en US\$		Empleo	
		%		%		%
NORESTE (Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha)	62	6,8	350.790.245	8,2	594	5,0
SURESTE (Canelones, Maldonado)	128	14,1	414.985.589	9,7	2.970	25,0
SUROESTE (Colonia, San José)	84	9,3	320.328.366	7,5	1.533	13,0
CENTRAL (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja)	60	6,6	1.984.227.448	46,6	1.035	8,7
LITORAL (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano)	115	12,8	282.216.611	6,7	875	7,4
MONTEVIDEO	457	50,4	905,611,003	21,3	4.850	40,9
Total	906	100,0	4,258,159,264	100,0	11.857	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTSS, OMT

Se puede observar que el patrón de distribución de la cantidad de unidades económicas y el empleo continuará reproduciendo, al menos a corto plazo, el mapa actual del país, donde se refuerza la primacía de Montevideo y, en general, de la zona sur, la que se presenta mejor posicionada que las demás.

Por tanto, la lectura según distribución espacial de la cantidad de propuestas, volumen de la inversión y, cantidad de empleo que se espera generen en el quinquenio, deja dudas acerca de la concreción de los objetivos de la política, fundamentalmente los referidos a generación de empleo y descentralización geográfica.

De lo anterior parecería quedar implícito que el problema radica en la distribución desigual de la IED en el territorio, ¿pero el tema se reduce a eso? Para dar una respuesta a esta cuestión, en el siguiente apartado se analiza el caso de una localización en un territorio menos favorecido.

Un caso de inversión de gran significación económica: Botnia (UPM³)

Al proceso de reconversión de la economía de la región litoral se le sumó el arribo a la ciudad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro, de la principal inversión extranjera recibida por Uruguay hasta ese momento, la de la planta de celulosa de la multinacional finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), la que fue construida entre abril de 2005 y noviembre de 2007, comenzando a operar en diciembre de ese año.

Inscripta en el modelo impulsado por la Ley Forestal N° 15.939, la mencionada inversión recibió la declaración de actividad promovida (ley 16.906) y la concesión de una zona franca (ley 15.921) en octubre de 2004 (Alvarado, R., 2005:10).

Específicamente, el monto de capital fue de un USD 933 millones, incluyendo el propio trabajo de construcción de la planta y actividades conexas logísticas, de producción y de transporte. En cuanto a la demanda de empleo, la empresa estimaba la generación de 300 puestos de trabajo directos y casi 9.000 entre indirectos e inducidos.⁴

La escala de la empresa que se localizaba, hizo que se generaran expectativas en torno a ella, las que generalmente se vinculaban con la generación de empleo. Esto era necesario en un territorio deprimido, el que sin embargo contaba con el antecedente de haber estado integrado a mercados globales, cuando la marca con el nombre de la mencionada ciudad proveía de corned beef a la Europa de la primera y segunda guerra mundial.

A continuación se analiza qué es lo que aconteció en ese sub espacio regional, cotejándolo con lo que se espera generen estos emprendimientos según la política de promoción.

Uno de los aspectos plasmados en la normativa es que estas inversiones **generen empleo productivo** directa o indirectamente. Como se dijo, en el caso estudiado se observa que este objetivo constituyó la principal expectativa de los actores en torno a la instalación de la empresa.

Es conocido que la generación de empleo es una expectativa esperable de suscitarse en situaciones como esta, por lo que se trata de una reacción típica de cualquier territorio de escaso dinamismo⁵.

Esto hizo 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

³ 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.

⁴ Fuente: www.botniauruguay.com

⁵ 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.

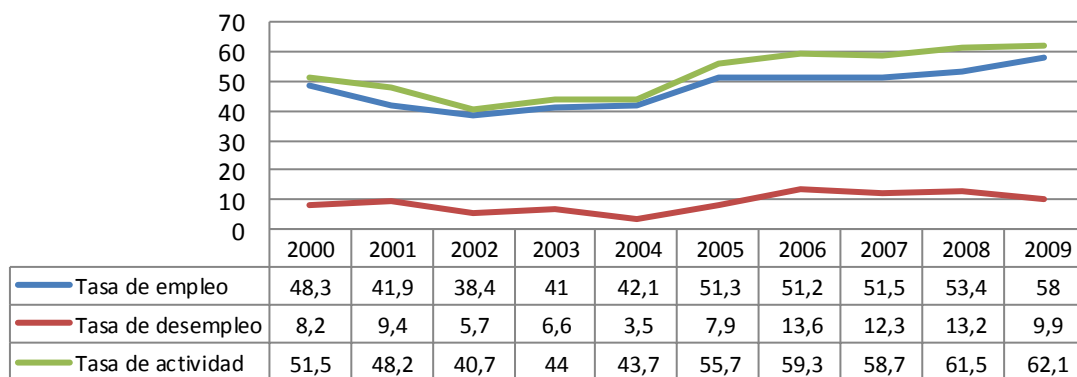
instalación de la planta. De esa forma se constata un aumento de la tasa de actividad, fenómeno que coincide con el comienzo de la etapa de obras. Tal y como se puede ver en el gráfico siguiente, ésta pasa de ser la segunda más baja del país a comienzos del período, ubicándose por encima de la media para el total del interior en 2009.

De hecho, la demanda de puestos aumentó, lo que se observa en el incremento de la tasa de empleo. En lo que a esto respecta, quienes fueron interrogados señalaron que en el período efectivamente hubo más trabajo, tanto por el generado por la empresa, como por el surgido a partir del auge económico en la ciudad.

Pero a pesar de que se creó empleo, ello no fue suficiente para incorporar a todos quienes deseaban hacerse de uno, lo que se observa claramente en el período 2005-2007 (de construcción de la planta).

Lo anterior determinó que la tasa de desempleo del departamento, la que al comienzo de la década pasada era la más baja del país, pasara a ser la más alta al finalizar la misma. En el gráfico se puede ver que la evolución en alza de la desocupación coincide con la instalación de la planta, encontrando su cenit en 2006, en plena etapa de montaje.

Gráfico 1. Tasa de actividad, empleo y desempleo para el departamento de Río Negro. Período 2000-2009



Fuente: elaboración propia sobre la base de ECH-INE

Al observar el aumento de la tasa de desempleo resulta ineludible considerar el efecto que pudiera haber tenido el corte del Puente Libertador Gral. San Martín, en el marco del conflicto con Argentina por la instalación de la planta. En lo que a esto respecta, si bien parte del incremento del indicador puede atribuirse a ese hecho, también es cierto que la tasa de empleo creció, por lo que no parece ser la explicación principal.

Respecto a los empleos generados 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, destacando como mecanismo de contratación, la tercerización.

Una vez terminada la construcción, la demanda de puestos permanentes en la empresa se redujo a aproximadamente trecientos lugares. Por otro lado, se produjo una pérdida de dinamismo económico en la localidad, lo que implicó volver al escenario pre-Botnia, donde el sector público y el comercio eran los empleadores por excelencia.

En síntesis, en lo que respecta al empleo, los actores coinciden en señalar que el estado de situación post-construcción no difiere de lo que ocurría en los años previos a la misma e inmediatamente posteriores a la crisis económica 2001-2002. Se caracteriza por un escaso dinamismo económico, al sector público y el comercio se les suma el transporte como principales generadores de fuentes de trabajo. Este último se destaca como el único sector emergente que mantiene su nivel de actividad. Por

su parte, la planta de celulosa ocupa a poca mano de obra local, lo que contrasta con las expectativas previas a la instalación.

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

Respecto a esto, como se dijo, durante la edificación de la planta se produjo un importante despegue de la economía local, visto principalmente en el sector comercial, debido al aumento del consumo, el que se generó por el incremento de la población en la ciudad y de su poder adquisitivo obtenido de la masa salarial.

Los emprendimientos formales que surgieron en ese momento fueron en su mayoría de capitales extranjeros o nacionales y, aunque también se dieron casos de emprendimientos locales, muchos de ellos pertenecían al sector informal. Estos últimos se dieron principalmente en comercios de alimentos, bebidas, y otros de venta de artículos de primera necesidad.

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

De todas formas, se reconoce que los extranjeros no consumían únicamente en Fray Bentos, sino que se trasladaban a Mercedes, Montevideo y Buenos Aires, para proveerse de mejores opciones, tanto de servicios, como comerciales y esparcimiento.

Se observa por tanto, 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 la etapa dinámica de la construcción de la pastera, pero no se sostuvo una vez ésta comenzó a funcionar.

De hecho, no se constata la existencia de un entramado de PYMES que hayan sido estimuladas por la gran empresa, 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 la empresa.

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 una empresa que orienta su actividad 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 la planta fue principalmente en puestos que requerían menos calificaciones y por ende percibían menores remuneraciones; y en su etapa actual de funcionamiento la empresa capta poca mano de obra fraybentina.

Respecto a otros insumos necesarios, se verificó que fueron adquiridos principalmente fuera del territorio 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 normativa.

Por todo esto es que se entiende en primera instancia, que la ley cuando alude a una descentralización geográfica, 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, 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 legislación.

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

Como se mencionó, los objetivos de la ley 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 es lo que aconteció para el caso de la localización de Botnia, por el contrario, parece ser que se trató de una intervención doblemente exógena sobre el territorio, el de una gran inversión extranjera, y el de un Estado Nación que lo posibilitó. Pero no se encuentra dentro de la estrategia la consideración de los componentes endógenos que viabilizarían o no lo esperado, ni tampoco por parte del Estado el diseño de políticas de acompañamiento a este proceso, que posibiliten un trabajo intersectorial en el territorio en pro de un proceso de desarrollo sostenido.

Reflexiones finales

La competencia por la captación de inversión extranjera se ha convertido en parte fundamental de las estrategias de los países en la actual fase de la globalización. Este fenómeno ha tomado fuerza en la región latinoamericana, lo que ha llevado a reavivar el debate en torno a una eventual continuidad del patrón de inserción internacional de tipo extractivista.

El fenómeno en cuestión forma parte de políticas públicas específicamente diseñadas a tales fines, lo que en el caso de Uruguay se materializa en la denominada Ley de Promoción y Protección de Inversiones del año 1998, y Decretos subsiguientes que la reglamentan, el 455/007 y el 2/012.

En estos marcos normativos está contenida la fundamentación de la relevancia de este tipo de inversiones, las que se supone generan riqueza para el país, pero además, se las visualiza como una herramienta con capacidad para atenuar los desequilibrios territoriales, ayudando a integrar a los espacios sub-nacionales desfavorecidos.

Específicamente, en la mencionada Ley y los sucesivos decretos se establecen una serie de requisitos a las inversiones, a los efectos de obtener los beneficios fiscales correspondientes; de donde se desprende cuál es el aporte que se espera realicen estas empresas. Entre otros aspectos, estos refieren a la generación de empleo (directo e indirecto), la dinamización de las economías locales, la demanda de

trabajo e insumos de la zona; planteándose además, como objetivo más amplio, el que las mismas den lugar a procesos de descentralización geográfica.

El análisis de los proyectos presentados para ser incluidos en el régimen de promoción en el año 2011, mostró que el patrón de distribución de la cantidad de unidades económicas y el empleo, continuará reproduciendo, al menos a corto plazo, el actual panorama del país, con una primacía de Montevideo y, en general, de la zona sur.

Pero lo antes dicho no puede llevar a una mirada reduccionista del problema, donde la solución pase por una redistribución equilibrada de la IED en el territorio nacional. Esto quedó claramente demostrado a partir del seguimiento del caso de la ex Botnia, donde se pudo ver cómo, aun cuando se trata de territorios desfavorecidos, el esperado efecto de irradiación tampoco se produce. Allí, los impactos positivos de la localización se limitaron a la etapa de instalación de la planta, donde efectivamente se produjo un importante aumento de la actividad económica en la ciudad, así como creación de puestos de trabajo, tanto directos como indirectos; pero que una vez pasado esto, la situación volvió en rasgos generales a la situación precedente. Por otra parte, si bien la empresa que se instaló demandó mano de obra local, los puestos ofrecidos eran de baja calificación; quedando pocos de ellos en la etapa 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. Esto es así porque el mismo constituye una realidad compleja y multidimensional.

Lo planteado de alguna manera contradice la lógica que subyace a las políticas de atracción de inversiones como opción para el desarrollo de territorios deprimidos, ya que en muchos casos es esa misma situación de debilidad, la que hace que los actores locales cuenten con escasa capacidad de incidencia en dicho proceso.

Esto lleva a la contradicción de que, aunque desde la planificación se piensa a estos emprendimientos como una forma de desarrollar territorios desfavorecidos, es probable que las mayores posibilidades de aprovechamiento se den en aquellos más consolidados; por lo que en lugar de lograr el objetivo de reducir las desigualdades territoriales, estas se verían profundizadas.

En síntesis, se pudo ver que la promoción de inversión extranjera parece convertirse en un fin en sí mismo, asumiendo a priori que sus efectos son siempre positivos. Esto determina que todos los esfuerzos se centren en fomentar la llegada de dichos emprendimientos, sin considerar la necesidad de interrogarlos en el sentido de qué es lo que producirán efectivamente en términos de desarrollo territorial.

Bibliografía

- Alvarado, R.** (2005) *Política forestal, inversión trasnacional y transformaciones territoriales en Uruguay*. En: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo, Brasil.
- 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.
- CEPAL** (2013) *Informe correspondiente a 2012 de La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Santiago de Chile. ISBN: 978-92-1-221094-0
- 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.
- García Delgado, D.** (2006) *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*. INCASUR, Buenos Aires.
- Moncayo Jiménez, E.** (2003) *Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma?* En: Revista de Economía Institucional, primer semestre, año/vol. 5, número 008. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Págs. 32-65.
- Rofman, A.** (1985) *Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina*. Buenos Aires. Editorial CEUR.
- Schejtman, A.; Berdegué, J.** (2004) *Desarrollo territorial rural*. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago.
- Uruguay XXI** (2012) *Inversión extranjera directa en Uruguay, en Informe IED en Uruguay-Agosto 2012*.
- Veneziano, A.** (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo. Ediciones Orbe Libros.