

VII BIENAL DEL COLÓQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES  
Comité Académico de Desarrollo Regional  
Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo

**Desarrollo, integración regional y territorio:  
marcos conceptuales y de integración**

## **PONENCIA**

**Sociedad y Territorio frente a la instalación de Grandes  
Emprendimientos Productivos: ¿una oportunidad para el desarrollo  
regional?**

Jorge Leal - Mauricio Tubío

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

**Mesa Temática 2:** Las transformaciones territoriales en relación a los cambios en la matriz productiva y en el mercado de trabajo

Mayo 2008

## **Resumen de la ponencia**

En la ponencia se analizan los impactos de la instalación de grandes emprendimientos (productivos, energéticos, turísticos, de conectividad, etcétera) en aquellos territorios de menor dinamismo socioeconómico. Dichos territorios pasan a estar integrados a circuitos más amplios de circulación, producción y comercialización de bienes y servicios, como consecuencia de una decisión que les es exógena. Además de la redefinición de los usos tradicionales del espacio, estas iniciativas fomentan expectativas de superación de la situación de estancamiento o declive, principalmente en cuanto a la capacidad que se les atribuye para dinamizar la economía, crear puestos de trabajo y mejorar la calidad de vida; en síntesis, para el logro del desarrollo.

Esta es precisamente la interrogante a la que se intentará responder desde la investigación, es decir, si estas grandes inversiones efectivamente promueven el desarrollo en los territorios donde se instalan, lo que también dependerá de la capacidad de respuesta de los actores para negociar los riesgos y aprovechar las oportunidades que surjan. Este interés por dos procesos interconectados, el de las consecuencias directas de la instalación del gran emprendimiento, por un lado, y el de la respuesta de los actores, por el otro; se fundamenta en la concepción del territorio como una construcción social, considerado como ámbito dinámico de cooperación y conflicto.

Para dar cuenta de estas cuestiones, se analiza el caso de dos GE en la región litoral oeste de Uruguay, uno de tipo energético, el de la Represa de Salto Grande que une a los departamentos de Salto (ROU) y Concordia (RA) sobre el río Uruguay; y otro de tipo productivo, la instalación de la empresa finlandesa Metsä-Botnia S.A en la ciudad de Fray Bentos (ROU), así como de sus actividades conexas a nivel forestal-rural por parte de Compañía Forestal Oriental S.A.

**Palabras clave:** Grandes Emprendimientos Productivos, Territorio, Desarrollo Regional.

## ***Resumo da conferência***

*Neste trabalho são avaliados os impactos da instalação de grandes empreendimentos (produtivos, energéticos, turísticos, de conectividade, etc.) em territórios de menor dinamismo socioeconômico. Estes territórios passam a estar integrados em circuitos mais amplos de circulação, produção e comercialização de bens e serviços, como consequência de uma decisão que lhes é exógena. Da mesma forma que esta redefinição dos usos tradicionais do espaço, estas iniciativas fomentam expectativas de superação da situação de estancamento ou declínio, principalmente relacionada à capacidade que lhes é atribuída para dinamizar a economia, criar postos de trabalho e melhorar a qualidade de vida; em síntese, para alcançar o desenvolvimento.*

*Esta é precisamente a questão que tentará ser respondida desde a pesquisa, queremos dizer, se estas grandes inversões efetivamente promovem o desenvolvimento nos territórios onde se instalam. Fato que também dependerá da capacidade de resposta dos atores para negociar os riscos e tomar vantagem das oportunidades que surgem. Este interesse por dois processos interconectados, o das consequências diretas da instalação do grande empreendimento, por um lado, e o da resposta dos atores, por outro; se fundamenta na concepção do território como uma construção social, considerado como âmbito dinâmico de cooperação e conflito.*

*Para tratar estas questões, se analisa o caso de dos GE na região litoral oeste de Uruguai, um de tipo energético, Barragem de Salto Grande que une os departamentos de Salto (ROU) e Concórdia (RA) sobre o rio Uruguai; y outro de tipo produtivo, a instalação da empresa finlandesa Metsä-Botnia S.A na cidade de Fray Bentos (ROU), também como suas atividades conexas a nível forestal-rural por parte de Emresa Forestal Oriental S.A.*

**Palavras clave:** Grandes Empreendimentos Produtivos, Território, Desenvolvimento Regional.

## 1. Presentación

Lo que aquí se presenta constituye una de las líneas de trabajo desarrolladas en el marco del programa de investigación de la unidad de Estudios Regionales de Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. La misma trata acerca de los impactos de los grandes emprendimientos (GE), de tipo productivo, energético, turístico, etcétera, sobre los territorios donde se asientan. Específicamente se analiza este fenómeno para el caso de la región litoral oeste del Uruguay<sup>1</sup>.

El disparador del análisis lo constituye la reciente instalación en la ciudad de Fray Bentos (Departamento de Río Negro) de la planta de pulpa de celulosa de capitales finlandeses Metsä-Botnia S.A (Botnia), y su fase rural-forestal a cargo de Compañía Forestal Oriental S.A (FOSA)<sup>2</sup>.

Pero más allá de este caso en particular, el interés de fondo es el dar cuenta acerca de, cómo decisiones que tienen un carácter exógeno al territorio receptor, lo afectan (sin signo valorativo), lo redefinen y generan procesos dinámicos en múltiples esferas.

En la revisión de antecedentes sobre inversiones a gran escala en la mencionada región, surge inmediatamente el de la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande. Esta obra se inscribió en el marco de los Grandes Proyectos de Inversión Pública que se dieron en la década de 1970, implicando múltiples consecuencias para la sociedad de su zona de influencia, tanto positivas como negativas en muchos ámbitos, ya sea durante su construcción, como luego, en su etapa de funcionamiento.

---

<sup>1</sup> En su trabajo pionero del año 1991, el Prof. Danilo Veiga propuso 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).

<sup>2</sup> Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia) instaló una planta de celulosa dirigida al mercado internacional en la ciudad de Fray Bentos, en el litoral oeste de Uruguay. La planta produce pulpa kraft blanqueada de eucalipto (EFC-elemental chlorine free), con producción máxima de 1 millón de toneladas anuales. Parte de la materia prima maderera es suministrada de las plantaciones forestales de Compañía Forestal Oriental S.A. que es propiedad de Metsä-Botnia y su accionista UPM-Kymmene. La inversión asciende a un monto de USD 933 millones. La planta produce pulpa blanqueada de fibra corta de alta calidad a costos competitivos, permitiendo así la exportación a Europa, Asia y América del Norte. El consumo de madera de la misma a su máxima capacidad será de cerca de 3.5 millones de m<sup>3</sup>.

Si bien Salto Grande constituyó un emprendimiento con fines de producción de energía, se podría intentar un paralelismo entre éste, y la experiencia de Botnia. Ambas tienen en común el hecho de tratarse de mega construcciones, de inversiones voluminosas de capital, con impactos en muchos sectores de actividad económica, pero también con efectos sobre la vida social, política y cultural; por lo que, sin lugar a dudas, se puede afirmar que su instalación redefinió las formas y funciones del territorio adonde se instalaron.

Aún cuando Salto Grande se dio en un contexto de inversiones estatales, y el de Botnia se inscribe en un marco de expansión del capital globalizado -aunque como resultado de una estrategia de desarrollo nacional (Ley Forestal N° 15.939)-; existe un denominador que les es común a todos los emprendimientos de gran tamaño, y éste es, la expectativa que se suscitan en torno a ellos, principalmente en lo que respecta a su capacidad para generar dinamismo económico (producción, empleo, comercio, etcétera) que repercuta en una mejora de la calidad de vida de la gente, y en términos amplios, en el desarrollo regional.

A este respecto, y con relación a Salto Grande, Rofman y Simeone hacen referencia "...al sentir de una comunidad, producto del conjunto de previsiones, mensajes recibidos, opiniones, actitudes, cotejo y medición de resultados que tras su proceso de decantamiento se incorporan y explicitan como "mentalidad colectiva". Concretamente, aludimos al proceso de constitución de la identidad de la obra y su modo de inserción en una comunidad que si bien no participó en forma significativa en su diseño y construcción, históricamente la visualizó como un elemento generador de su riqueza y desarrollo" (Rofman y Simeone, 1989:28)

En la misma línea y en lo que refiere a la fase de rural de la producción maderera, "muchos de los argumentos presentados a favor del avance del sector forestal sostienen que esta expansión produciría una reducción de las asimetrías en el desarrollo social entre el mundo rural y urbano, ya que posibilitaría mejores condiciones de empleo, de trabajo y de vida, generando así, mejores niveles de equidad social" (Riella y Ramírez, 2207:1).

Esta es precisamente la pregunta que vertebra la reflexión, es decir, si estos emprendimientos, enmarcados en estrategias de desarrollo nacional, constituyen

oportunidades para el desarrollo regional, o dicho de otra manera, si impulsan el desarrollo socio económico y cultural de las regiones involucradas. En torno a esta cuestión girará la reflexión que se presenta a continuación.

## **2. El desarrollo regional desde una perspectiva territorial**

En primer lugar decir que no existe una definición de **desarrollo regional** consensuada. Están aquellas que se centran en el desarrollo económico, que ven a este proceso como reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos productivos (endógenos y exógenos) existentes en una determinada región, y su capacidad para estimular el crecimiento económico crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población. Otras incluyen en la definición de desarrollo no sólo el crecimiento económico, sino también el “desarrollo social”, discusiones que se han dado en razón de que en innumerables regiones ha existido “crecimiento económico” sin que ello haya generado efectivamente “desarrollo social”, entendido como la mejora en la calidad de vida de la población, condiciones de bienestar y afianzamiento de la democracia.

Actualmente superadas estas dicotomías, es aceptado concebir al desarrollo regional como un proceso de desarrollo económico y de cambio estructural que conduce a una mejora de la calidad de vida de la población en el que se puede identificar al menos tres dimensiones: una *económica* en la que los empresarios usan su capacidad para organizar los factores productivos locales y regionales con niveles de productividad suficientes como para ser competitivos en los mercados; otra *sociocultural* en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo y finalmente una dimensión *política- administrativa* en las que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable” (Revista ILPES, 1998).

Todo proceso de desarrollo regional tiene tres objetivos: la transformación del sistema productivo regional; el crecimiento de la producción y la mejora de la calidad de vida (Vázquez Barquero, 2001).

Para Furlán y Gorochategui “Mientras que el crecimiento económico consiste en el persistente incremento del producto bruto per cápita el desarrollo es un estado

socioeconómico, cultural, educativo sanitario e incluso de madurez política e institucional de una sociedad” (Furlán J. y Gorochategui N, 1998).

A los efectos de esta lectura del fenómeno se parte de concepciones en la epistemología regional (Boisier; Alburquerque; Vázquez Barquero; Castells) considerando nuevos escenarios y conceptos de desarrollo enmarcados en procesos de apertura externa o globalización; apertura interna o descentralización, siendo éstos procesos opuestos en tanto el primero refiere a un ámbito económico y el segundo a un ámbito político y por tanto, desafía a la generación de nuevos conocimientos sobre las repercusiones sociales que la confluencia de éstos ámbitos opuestos generan a mediano y largo plazo en las regiones.

Por todo lo antes dicho es que se incluye tanto aspectos socio-económicos y políticos, pero también culturales; ajustado a los nuevos debates sobre desarrollo y para dar una visión integral y no fragmentaria del proceso.

Por su parte el **territorio** es concebido como una construcción social, una unidad espacial integrada por un tejido social particular, que tiene como sustento una determinada base de recursos naturales. Esta es articulada por ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y coordinada por las instituciones y las formas de organización que funcionan en él, por medio de prácticas, estrategias y percepciones. El territorio es un factor de desarrollo, el cual se organiza socialmente y se expresa a través de las organizaciones sociales y productivas, de las instituciones públicas, los actores privados y de las organizaciones de la sociedad civil. En la medida en que puedan participar de un espacio democrático, que posibilite la construcción planificada de desarrollo económico y social, de los impactos que podrían ser amortiguados, con desarrollos menos fragmentados, disminuyendo las profundas desigualdades sociales (Gehlen, I. y Riella A., 2004).

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, con el declive de ciudades o microrregiones “asociadas a modelos de desarrollo previos en crisis (por ejemplo procesos de desindustrialización en áreas

manufactureras tradicionales)” (Bervejillo, F. 1996:10). Este es el caso en la región litoral de Paysandú, e inclusive la propia ciudad de Fray Bentos sufrió el cierre de fuentes de trabajo importantes como el caso del Frigorífico Liebig.

Se trata entonces de un territorio que pasa de ser un área en declive, a estar incluido en los circuitos globales de producción y comercialización. Pero, ¿qué consecuencias prácticas tiene esto para la sociedad que lo integra?, ¿quienes se apropian de los beneficios y quienes asumen solamente costos?, ¿cómo respondieron y responden los diferentes intereses particulares al modelo de desarrollo en el que su territorio está incluido, desempeñando un rol protagónico?

Como sostiene Entrena Durán, con la globalización como característica de la segunda modernidad se redefine la relación de lo local con respecto a lo global, es así que “..., en lo que refiere a la actividad social y vital diaria de las personas continúa teniendo lugar en ámbitos localizables espacial o socialmente. Sin embargo, la génesis de su habitus está cada vez más condicionada por procesos socioeconómicos, político-institucionales y culturales ajenos a su entorno inmediato y a su control, a medida que el ámbito espacial y/o relacional en el que se desarrolla su cotidianeidad tiende a perder su tradicional carácter localista y se inserta, cada vez más, en la dinámica de la globalización” (Entrena Durán, 2001: 246).

Es por lo anterior que el citado autor propone centrar el análisis en los efectos de la globalización sobre los ámbitos locales espaciales y/o sociales específicos, para lo que sugiere utilizar en lugar del término “*desanclaje*” propuesto por Giddens, el de “*desterritorialización*” como opuesto al de territorialización. Si la territorialización es un resultado de la sociedad actuando sobre un espacio determinado, construyéndolo, delimitándolo, apropiándose de él, es decir, territorializándolo, la desterritorialización hace referencia al proceso de pérdida de control de la sociedad local sobre las decisiones que afectan su vida cotidiana (políticas, económicas, culturales).

En el caso de Botnia, se podría decir que la globalización se materializa en procesos de desterritorialización, en la pérdida de autonomía de los actores locales y regionales para incidir en los procesos que los afectan. Quienes toman las decisiones finales ya no son los interlocutores locales o siquiera nacionales, sino que ahora se trata de estrategias del capital global.

Pero también es necesario decir que los procesos globalizadores no son unidireccionales y verticales, donde la sociedad local es receptora pasiva de lo que se le es impuesto desde fuera, sino que reacciona frente a estos procesos globales a través de diferentes intentos de *reterritorialización*, los que pueden tener connotaciones positivas, en el caso de la recuperación de las potencialidades locales, o negativas, cuando ello sirve para la emergencia de fundamentalismos o nacionalismos basados en el rechazo a la universalidad. En otra escala, esto también puede ser válido para el caso de otros grandes emprendimientos

La reterritorialización entonces, puede estar dada por la respuesta de parte de los actores regionales (empresarios, trabajadores, organizaciones sociales, el municipio, etcétera), al responder a las amenazas y apropiarse de las oportunidades que pueda generar el GE, como resultado de la reflexividad intensificada ante la situación de riesgo (Beck, 2000).

### **3. Grandes emprendimientos en la región litoral de Uruguay, Salto Grande y Botnia: aspectos comunes y particularidades.**

Demás está decir que los casos que se toman para la reflexión constituyen GE sin punto de contacto en cuanto a sus cometidos, por un lado la generación de energía eléctrica, por el otro el procesamiento de pasta de celulosa. Tampoco interesó abordar la cuestión referida al posible impacto ambiental, el que en el caso de la pastera BOTNIA ha sido tema excluyente en la agenda política y social de Uruguay y Argentina en los últimos dos años (lo que no deja de contrastar con el carácter de obra binacional de Salto Grande).

El punto de interés y comparación es que se trata de mega construcciones que, aunque para diferentes fines, redefinieron las funciones de los territorios en que se instalaron.

Ambos GE poseen algunas características que les son comunes. Están instalados en la misma región, específicamente en espacios de frontera y fuera del área de influencia metropolitana; se asientan sobre un territorio de matriz productiva agrícola-ganadera y; las dos experiencias se vincularon/vinculan con estrategias de desarrollo regional y nacional.

Por otro lado se debe reconocer que son producto de contextos sociopolíticos, así como de modelos de desarrollo, de distinto tipo. Salto Grande se dio en un marco de fuerte protagonismo del Estado, en una política de obra pública y de intento de generar polos de desarrollo distribuidos en el territorio. Específicamente la obra tiene un carácter binacional encuadrado en un acuerdo geopolítico y energético. Esto contrasta con el caso de Botnia, emprendimiento que se da en un contexto de expansión del capital globalizado, constituyendo una inversión planificada y ejecutada por capitales privados (una multinacional), aunque estimulado por una política estatal; por otra parte, el contexto en que se desarrolla este GE se caracteriza por el conflicto diplomático entre los dos países que, treinta años atrás, se comprometieron y llevaron adelante al proyecto Salto Grande. Esto último no deja de resultar una paradoja si se tiene en cuenta que se produce en un momento donde el discurso integracionista ha ganado fuerza.

### 3.1 El caso Salto Grande

La obra, iniciada en 1974 y que comenzó a generar electricidad en 1979, constituye según Laurelli (1989) un ejemplo de un GE asociado desde sus inicios con objetivos de desarrollo regional.

Este gran proyecto se inscribe en un marco de intervención del Estado (en este caso de Uruguay y Argentina) como “inversor, promotor, constructor y operador (...) Es una situación que se caracteriza por la introducción de una dinámica exógena, debida a una intervención significativa del Estado...” (Laurelli, E., 1989:53). En este sentido, Rofman (1989) sostiene que “su programación previa suponía la puesta en marcha de una obra pública integrada plenamente al desarrollo regional”.

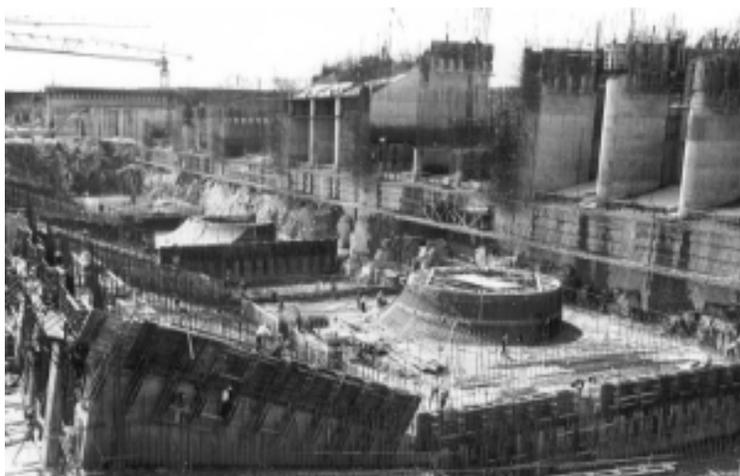


Los comienzos del relleno en la margen uruguaya

Foto extraída del sitio web de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande

En lo que hace a si este objetivo se cumplió finalmente, estudios como el de Rofman señalan el logro parcial de algunos de los cometidos, los que se sintetizan a continuación:

Como aspectos positivos cabe decir que durante los tres primeros años de la construcción, la empresa se proveyó de insumos de la región, produciéndose los picos más altos de contratación, aunque ello cambió luego del tercer año. También se produjo la movilización de dinero y de bienes y servicios, generando ingresos adicionales para la población.



La obra en su etapa de construcción

Foto extraída del sitio web de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande

Se registró un aumento en la actividad de construcción, comercio, y mayor demanda de vivienda para alquiler. Pero una vez que se finaliza la obra estos indicadores desaparecen, decae la actividad de construcción y la generación de empleo se reduce.



La obra finalizada

Foto extraída del sitio web de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande

En lo que respecta al uso del espacio físico, se produjo la anegación de alrededor de 78.300 hectáreas en la región binacional. En el caso del departamento de Salto, ello implicó la relocalización de los dos principales centros poblados fuera de la capital, Belén y Constitución, con significativas consecuencias para esas comunidades en términos sociales, económicos, culturales y también políticos.

El costo en materia de tierras productivas no fue compensado con el desarrollo de otras actividades, como el turismo, ya que si bien se incorporaron superficies para ese uso, no se logró el desarrollo esperado. La construcción del puente vial y ferroviario con el objetivo de la integración binacional tampoco alcanzó a cumplir efectivamente con ese objetivo.

### **3.2 El caso Botnia<sup>3</sup>**

En dicho sitio de la empresa se hacen la pregunta “¿Por qué Uruguay?”. Ensayando la siguiente respuesta: *Uruguay cuenta con muchas ventajas respecto a otros países forestales emergentes, ya que ofrece todo lo necesario para recibir emprendimientos de este tipo. Su aptitud productiva forestal está comprobada, con buenos suelos, buen clima y rendimientos crecientes y conocidos. Además, Uruguay cuenta con el marco legal de promoción necesario, con una Ley Forestal y Ley de Promoción a las Inversiones. A esto hay que sumarle la disponibilidad de existencias forestales de buena calidad, con casi 700.000 hectáreas forestadas bajo proyecto. En la parte Logística, Uruguay cuenta con una completa infraestructura regional.*

Estamos convencidos que a estos atributos “naturales” y fiscales de nuestro país se les unieron factores internacionales que han provocado el desplazamiento de la producción de madera para pulpa de celulosa hacia el hemisferio sur.

Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia) construyó en Uruguay una planta de celulosa con producción dirigida al mercado internacional. El lugar seleccionado fue la ciudad de Fray Bentos en el litoral oeste de Uruguay. La planta produce pulpa kraft blanqueada de eucalipto (EFC- elemental chlorine free), con producción máxima de 1 millón de toneladas anuales. Parte de la materia prima maderera será suministrada de las

---

<sup>3</sup> Capítulo extraído de informaciones encontradas en el sitio web de BOTNIA <http://www.metsabotnia.com/es> y <http://www.botniauruguay.com.uy>.

plantaciones forestales de Compañía Forestal Oriental S.A. que es propiedad de Metsä-Botnia y su accionista UPM-Kymmene.



Zona de construcción de la planta junto al Río Uruguay y el puente Gral. San Martín.

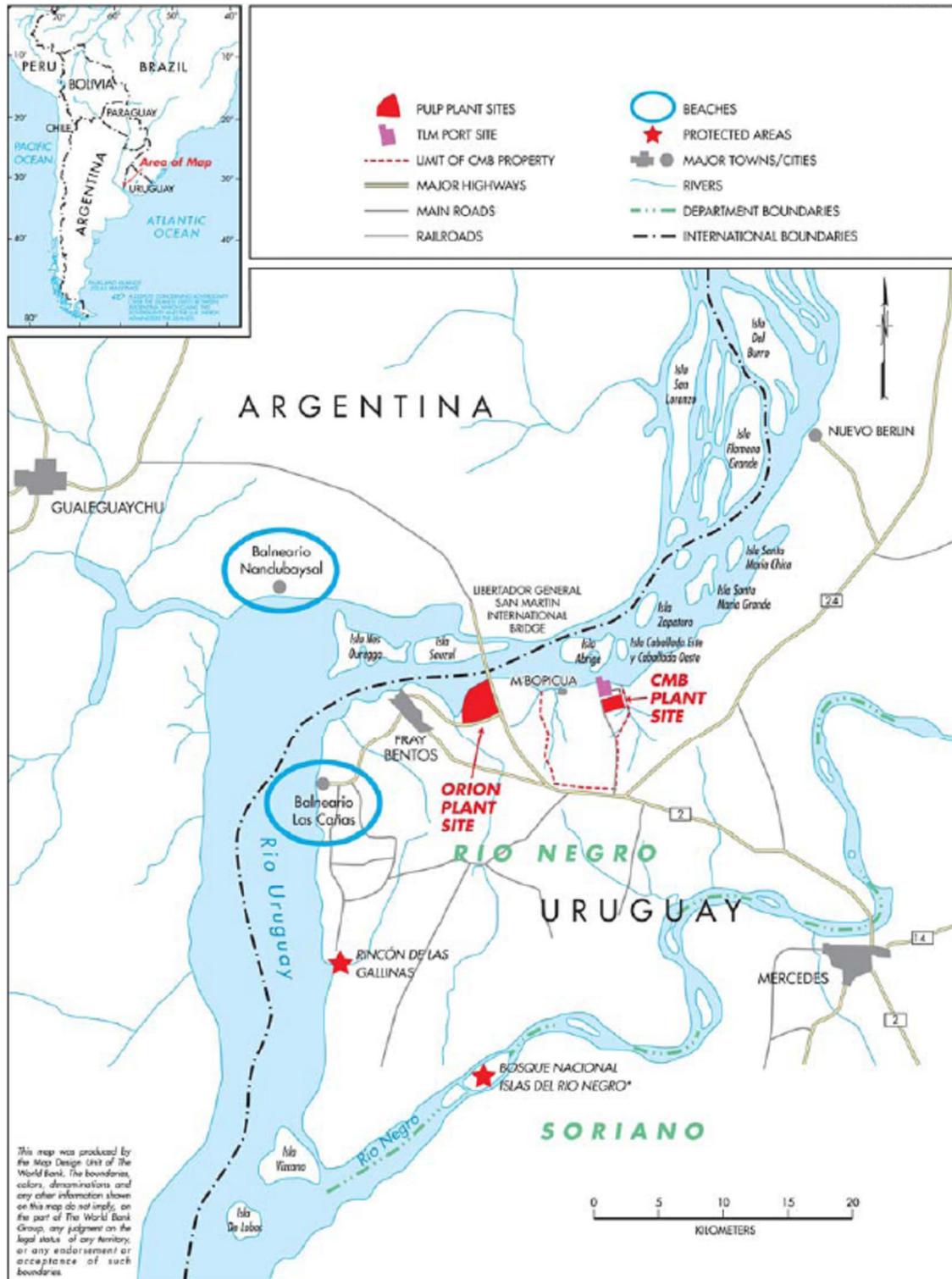
La planta, según consideraciones de la propia empresa y fuentes del gobierno uruguayo, utiliza la mejor tecnología existente (BAT) en todos los aspectos, e.g. en forestación, cosecha y transporte, así como en la producción de celulosa, el control de la gestión ambiental, gestión de la planta.



Planta en funcionamiento

La inversión fue de un monto de USD 933 millones en total, incluyendo el propio trabajo de construcción de la planta y actividades conexas logísticas, de producción y de transporte.

La planta produce pulpa blanqueada de fibra corta de alta calidad, permitiendo así la exportación a Europa, Asia y América del Norte.



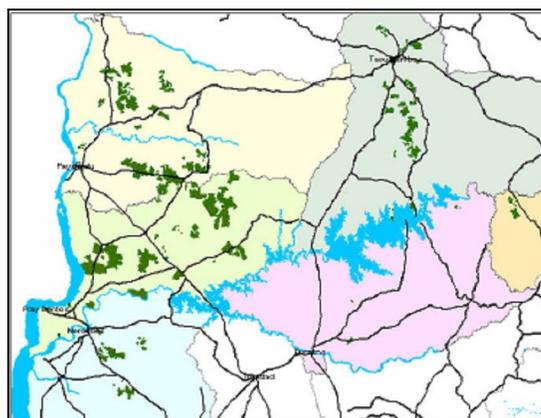
El período de construcción involucró una gran cantidad de trabajadores de la construcción quienes vivieron y trabajaron en Fray Bentos durante dos años.

La planta consume cerca de 3.5 millones de m<sup>3</sup> de madera a su máxima capacidad, utilizando electricidad generada propiamente y volcando su excedente a la red energética local.

La actual Compañía Forestal Oriental S.A. surge de la fusión de la antigua FOSA (que a su vez compró el emprendimiento en Uruguay a la empresa Shell/Kymmene) y la empresa TILE Forestal S.A. en el año 2006. A su vez, FOSA es propiedad de BOTNIA Sud América.

En la actualidad el objetivo primordial de la empresa es suministrar a la planta de BOTNIA en Fray Bentos, sobre bases sustentables, el 60 – 70% de las necesidades que esta tiene de madera pulpable. Este suministro puede ser de producción propia de FOSA o de terceros.

En el siguiente gráfico se demuestra la localización de los emprendimientos de la empresa en el territorio nacional. El área verde muestra ubicación de dichas plantaciones, presentando una concentración en Distritos predefinidos y adquiridos por la empresa.



La empresa en la actualidad rondaría 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.

#### **4. El abordaje de las consecuencias de estos GE sobre el territorio**

La construcción de la presa Salto Grande tres décadas atrás y la reciente construcción y puesta en funcionamiento de la planta de Botnia, constituyen ejemplos de megaproyectos sobre los que se generaron y generan expectativas de que se conviertan en motores del desarrollo regional. Es por esto que es necesario dar cuenta desde la investigación científica acerca de, si dichas expectativas fueron finalmente satisfechas. De lo que se trata es de buscar respuesta a algunas interrogantes, entre las cuales la principal es si estos GE generan desarrollo en los territorios menos favorecidos donde se instalan, haciendo que los mismos superen el escaso dinamismo preexistente. A la que le siguen otras tales como si los mismos ¿modifican la composición de la estructura económica de la región, en lo que respecta a la participación sectorial y al tamaño de las unidades económicas en actividad?; ¿Se pueden constatar mejoras en los indicadores de desarrollo social?; ¿qué consecuencias tienen en lo que respecta a la cantidad de empleo demandado, y a la calidad del mismo?; además, como resultado de la instalación de estos GE, ¿se produce una mejora en la cantidad y calidad de la infraestructura y servicios urbanos?, y de ser así, ¿de que tipo?; en cuanto a la cuestión política en sentido amplio, ¿cuáles son los consensos y cuáles los conflictos de intereses de los actores locales y regionales, tanto económicos, sociales y políticos, ante la instalación del GE?; y finalmente, en términos de las expectativas previamente generadas, ¿las mismas son satisfechas, cuáles son los balances que los diferentes actores hacen de los costos y de los beneficios del proceso?

De allí que se deba conocer cuestiones tales como:

Los efectos o repercusiones en áreas como la productiva; el mercado de trabajo; las identidades locales; es decir, todos los componentes significativos para definir si se dan o no procesos de desarrollo regional a partir de la instalación de una obra de esta naturaleza.

Específicamente se considera necesario analizar aspectos tales como, los cambios en la estructura productiva y sus efectos en la dinámica del empleo urbano y rural; el impacto sobre los indicadores de desarrollo social (NBI, salud, educación); los cambios en la configuración urbana con énfasis en los procesos de modificación en los usos del suelo, así como en la dotación de infraestructura y servicios; la forma en cómo se procesó el tema en la agenda de debate de la sociedad local, la construcción de acuerdos y conflictos, comprender las estrategias y lógicas de

acción de los diferentes actores (sociales, económicos, políticos, culturales) afectados; la alteración de la base cultural-identitaria, conocer los imaginarios colectivos construidos en torno al proyecto y las valoraciones una vez funcionando el emprendimiento.

Para dar cuenta de lo anterior, se proponen algunas dimensiones e indicadores a utilizar en los estudios de impacto territorial de los GE.

### Dimensión socio económica

Evolución de los indicadores del mercado de trabajo

- Estructura económica urbana y rural
- Indicadores del mercado de empleo urbano y rural (desempleo, subempleo, precariedad, informalidad), antes, durante y con el GE en funcionamiento. Énfasis en la generación de empleo en los sectores de la construcción, comercio y servicios turísticos, a nivel urbano, y en los sectores agrícola, pecuario y forestal, en las áreas rurales.
- Indicadores del mercado de empleo en las pequeñas localidades.
- Estrategias informales (puestos de venta callejeros u otras actividades en modalidad de obtención de ingresos para subsistencia).

Indicadores de calidad de vida

- NBI, tasa de matriculación en primaria y secundaria, porcentaje de población sin cobertura de salud

Socio-demográficos

- Migraciones hacia y dentro de la subregión motivadas por expectativas laborales concretadas o no.

### Dimensión socio urbana

Cambios en la configuración urbana

- Inversión pública en infraestructura urbana y servicios (infraestructuras de saneamiento, calles, servicios públicos, escuelas, hospitales, etcétera).

- Modificación del espacio urbano (nuevos barrios)
- mejoras en la accesibilidad y conectividad (puerto, carreteras) de la micro región con el resto de la región, del país y del mundo.
- Redistribución espacial de la población (relocalizaciones de poblaciones en áreas afectadas)
- Volumen de la inversión privada (en comercio, alojamiento, restaurantes)

### Dimensión sociopolítica y cultural

Actitud asumida por los diferentes actores frente al emprendimiento, cuales fueron las posiciones más destacadas en los medios de prensa.

Existencia de conflictos, procesos de negociación, que intereses lograron imponerse.

Existencia o no de espacios de participación para los actores locales y regionales.

Papel del municipio en la intermediación entre intereses privados y la defensa de sus propios intereses.

Los integrantes del sistema político local y su capacidad de incidencia en la toma de decisiones sobre un fenómeno que se impone desde fuera.

Cómo las cosmovisiones de los actores, su autopercepción, la percepción del espacio local- regional y del desarrollo, pudieran haberse redefinido.

- Identificación de actores relevantes involucrados: municipios; partidos políticos; actores sindicales; empresas; e instituciones de la sociedad civil.
- Repercusiones en la conformación de “identidades” colectivas.
- Nuevas percepciones y significaciones de carácter local o regional
- Identificación de intereses sectoriales y procesos de negociación/oposición.
- Relacionamiento público-privado
- Expectativas generadas y valoraciones de resultados.

## **5. Algunos comentarios finales**

El estudio de las consecuencias concretas que los GE tienen en el territorio receptor es necesario, como forma de superar los supuestos a priori construidos en torno a estos, los que son apenas discutidos, entre éstos, el principal, que los mismos conllevan indiscutidamente al desarrollo regional. En este aspecto, la concepción de los GE como generadores de dinamismo económico y bienestar social allí donde se radican, implica concebir a la sociedad local y regional como una entidad homogénea, algo que como se sabe no es así. Siempre, este tipo de proyectos implica costos y beneficios diferenciales para los actores, los que no se limitan a recibirlo pasivamente, sino que ponen en juego su capacidad para incidir en el proceso, la que obviamente también es desigual. Es así que se generan respuestas a favor y en contra, en las que inciden lo que estos actores “creen” que obtendrán y lo que efectivamente obtienen. Tampoco el estado en su nivel local es ajeno al transcurso de los acontecimientos y a la presión de intereses particulares, constituyendo además en sí mismo, uno de ellos.

Es por todo esto que, desde la investigación social, lo teórico conceptual se refuerza con la generación de datos empíricos, pues se pretende generar información relevante que de cuenta de forma integral de los efectos sobre el tejido socio – económico, que sea un insumo que coadyuve a mejorar la gestión del desarrollo regional, entendido éste en su sentido amplio y, cuyo objetivo es la mejora de las condiciones de bienestar de las poblaciones directamente impactadas por las transformaciones que se producen. La transferencia de conocimientos aplicados, que puedan ser utilizados por las comunidades de la región en la estimulación de los procesos de desarrollo. De lo que se trata es de generar conocimiento aplicado que contribuya al fortalecimiento de los actores locales, municipios, sindicatos, empresarios, trabajadores etc.; en relación a la gestión, la participación, y toma de decisiones respecto a las estrategias que se plantean a partir de la instalación de estos emprendimientos.

También en lo que respecta a la gestión e implementación de políticas públicas y sociales vinculadas al desarrollo social y económico; el conocimiento generado puede convertirse en un punto de referencia en la planificación y puesta en marcha de políticas que den respuesta a las demandas que surgen a partir de reestructuraciones producidas por estos emprendimientos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alburquenque, F.;** (1997), *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*, ILPES/CEPAL Serie Ensayos, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*, ILPES / CEPAL, Chile
- Beck, U.;** (2000), *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, España.
- Boisier, S.;** (1990), *Polos de crecimiento: ¿Están muertos?*, Documento N° 55 ILPES/ CEPAL, Chile.
- \_\_\_\_\_ (s/f), *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, Documento 88/02 ILPES/ CEPAL Serie Ensayos, Chile
- \_\_\_\_\_ (1995), *En busca del esquivo Desarrollo Regional: entre la caja negra y el proyecto político*, ILPES / CEPAL, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Territorio Estado y Sociedad: Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile*, Ed. Pehuén, Santiago de Chile.
- Brunstein, F., Laurelli, E., Rofman, A. y Vidal A.** (comps.); (1989), *Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina*, Ediciones CIEDUR, Bs. As, Argentina.
- Carámbula, M. y Piñeiro, D.;** (2006), La Forestación en Uruguay: Cambio demográfico y empleo en tres localidades, *Revista Agrociencia*, Vol X, N° 2: 63-73, Uruguay.
- De Mattos, C.** (s/f), *Globalización, movimientos de capital, mercados de trabajo y concentración territorial expandida*, s/d.
- Entrena Durán, F.;** (2001), *Modernidad y Cambio Social*, Colección Estructuras y Procesos, Serie Ciencias Sociales, Editorial Trotta, Madrid.
- Fernández Tabales, A.;** (s/f), *La Región Latinoamericana en la Globalización. Crisis del Estado y surgimiento de un nuevo escenario para los territorios concretos*, Ponencia IV Seminario de la Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio, España.
- Furlán, J. y Gorochategui, N.;** (1998), *El municipio como instrumento de desarrollo regional y participación*, Fundación Friedrich Ebert, Bs.As, Argentina
- Gehlen, I. y Riella A.;** (2004), *Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável. Sociologias*, 2004, vol., no.11, p.20-26, Brasil.
- Kliskberg, B.;** (1999), *Capital social y cultura claves esenciales del desarrollo*, Revista CEPAL, Chile.
- Mazzei, E. y Veiga, D.;** (1999), *¿Qué piensan los uruguayos del Puente Colonia-Buenos Aires?*, Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Montevideo.
- Panario, D.; Mazzeo, N.; Euguren, G.; Rodríguez, C.; Altesor, A.; Cayssials, R. y Achkar, M.;** (2006), *Síntesis de los efectos ambientales de las plantas de celulosa y del modelo forestal en Uruguay*, Facultad de Ciencias de la UdelaR, Montevideo.
- Pérez Arrarte, C.;** (2006), *Territorios rurales avasallados. La globalización en la producción de pulpa de celulosa proveniente de plantaciones forestales en Uruguay*, Ponencia presentada al Seminario Internacional 'Territorios rurales en movimiento' Santiago de Chile.
- Riella, A.;** (2006), *El efecto de la forestación en la calidad del empleo rural*, Proyecto de Investigación y Desarrollo, CSIC, Universidad de la República.

**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.

**Schejtman A. y Berdegué J.;** (2003), *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP, Santiago, Chile.

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

**Vázquez Barquero, A.;** (1993), *Política Económica Local: La repuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Madrid, Ediciones Pirámides, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2001), *Desarrollo Endógeno y Globalización*. Ediciones Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

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

\_\_\_\_\_ (2000), *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*, Edic. Facultad de Ciencias Sociales – CSIC, Montevideo.

**Veiga, D. y Rivoir, A.;** (2004), *Desigualdades Sociales en Uruguay. Desafíos para las políticas de desarrollo*, Departamento de Sociología de F.C.S, Universidad de la República, Montevideo.

#### **Fuentes consultadas:**

Sitio web de Botnia Uruguay: [www.botniauruguay.com.uy](http://www.botniauruguay.com.uy)

Sitio web de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande: [www.saltogrande.org](http://www.saltogrande.org)