

VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho.

O Trabalho no Século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas.

GT: 08 - La ocupación en las regiones nacionales en América Latina

Título del trabajo: Desigualdades territoriales y empleo en Uruguay. Una mirada sobre la estrategia de promoción de inversiones.

Autor: Jorge Leal, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Dr. en Sociología.

Título

Desigualdades territoriales y empleo en Uruguay. Una mirada sobre la estrategia de promoción de inversiones.

Resumen

Tradicionalmente Uruguay ha sido concebido como un país pequeño e integrado, tanto social como espacialmente. Ya sea por su tamaño, por la distribución macrocéfala de la población, o por un tipo de mirada dicotómica ciudad/campo; se consideraba que la única división posible era aquella que distinguía entre Montevideo y el resto del país, entendido como un todo. Las transformaciones ocurridas a partir de los procesos de restructuración económica del último cuarto del siglo pasado, pusieron de manifiesto que la pretendida uniformidad no era tal, tornándose visible la existencia de zonas con diferente grado de dinamismo, con estructuras productivas que dan lugar a mercados de trabajo específicos, lo que se traduce en desarrollos también desiguales, tanto en el plano inter como intra regional.

En el artículo se analizan los efectos que, sobre esos desequilibrios territoriales, tiene la Ley de Promoción y Protección de Inversiones N°16.906.

Objeto

Desde hace algunos años Uruguay viene llevando adelante una estrategia de captación de inversión extranjera directa, en el entendido de que la misma es una opción para el desarrollo, no sólo del país, a través de la generación de riqueza, sino también de determinados espacios sub-nacionales desfavorecidos.

Es así que se han diseñado un marco normativo para promover dichos emprendimientos, lo que ha dado como resultado que actualmente se encuentran en funcionamiento -o en fase de planificación- una serie de inversiones de empresas extranjeras en el área de los agronegocios e industrias extractivas (soja, forestación, minería, entre otros).

Además del conocido interés por su contribución al PBI del país; del análisis de la legislación que estimula la radicación de este tipo de emprendimientos, se desprende el presupuesto de que los mismos darán lugar a procesos de desarrollo en los territorios donde se localizan. Es así, que las expectativas con respecto a éstos se centran en su capacidad para generar empleo, tanto directo como indirecto, el que se espera sea demandado entre la población del área de influencia, al igual que los insumos a utilizar; lo que se supone dará lugar al surgimiento de un tejido empresarial local. De esta forma, estos emprendimientos son visualizados como una solución al problema de las desigualdades inter e intraregionales, pudiendo apreciarse en ese supuesto la connotación de la idea de derrame.

Pero, ¿qué es lo que efectivamente producen estos emprendimientos?, ¿ayudan a atenuar, o incluso eliminar, los desequilibrios territoriales?, ¿son una estrategia válida para mejorar el posicionamiento de los territorios desfavorecidos?

Estas cuestiones son las que se abordan desde la dimensión específica del empleo, asumiendo que el mismo es un elemento ineludible a la hora de pensar el desarrollo de un país o de una región. Su concepción como mecanismo central de los procesos de integración social (Castel, 1997), retrotrae a la idea de sociedad salarial, la que hace énfasis no en cualquier tipo de empleo, sino únicamente en aquel con capacidad generar ciudadanía.

E aquí una de las debilidades que sustenta este tipo de políticas, el considerar que la radicación de estos capitales darán lugar a dinámicas económicas, crearán puestos de trabajo, demandando mano de obra local. Pero ello no es suficiente si no se dice cuáles son las condiciones de esas inserciones laborales.

Objetivo

Conocer los efectos de la promoción de inversiones extranjeras y su efectividad como herramienta para solucionar los desequilibrios territoriales.

Específicamente, analizar la forma en que las mismas se distribuyen y, la cantidad y calidad del empleo que generan.

Metodologia

Para dar cuenta de las interrogantes planteadas se recurrió a los proyectos presentados en el año 2011 a la Comisión de Aplicación de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones N°16.906.

Se trabajó con reprocesamiento de datos secundarios publicados en los informes departamentales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay.

A la información presentada según departamento se la regionalizó de acuerdo al criterio propuesto por el Prof. Danilo Veiga en el año 1991¹.

Se analizaron las siguientes variables:

- Rama de actividad a la que pertenece el proyecto
- Volumen de la inversión en dólares americanos
- Cantidad de puestos de trabajo que se espera generar en el quinquenio 2011-2015
- Calificaciones de los empleos
- Calidad de los empleos

Resultados

Si bien se dijo que la política de atracción de inversiones está pensada para transformar la configuración territorial desequilibrada, se pudo observar que la misma reproduce el patrón de distribución desigual de las actividades económicas y el empleo en el país.

¹ Primera propuesta de regionalización realizada por Veiga (1991), donde se identificaron 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).

En lo que a eso respecta, se vio que la mitad de los proyectos tienen como destino a la capital del país y, si se considera a los departamentos de la zona sur (la más dinámica) en su conjunto, el resultado es que allí se localizarán el 74% de los emprendimientos.

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

Se puede ver entonces, que el desequilibrio norte– sur se mantiene en la cantidad de empleo a 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.

Debido al papel que el empleo tiene para el desarrollo social, esta desigual distribución de la cantidad y calidad del empleo repercute en los indicadores de bienestar de la población. Es así que, si bien no se puede establecer linealidad, ni uncausalidad, en la relación entre empleo y pobreza, se observó que para el año 2011, el porcentaje de empleo con restricciones por regiones se correspondía con el de personas por debajo de la línea de pobreza (metodología 2006). Este indicador era de 13,7% para el total del país, pero mientras que en las regiones suroeste y sureste se situaba en torno a la mitad de ese promedio; en las regiones litoral y central lo hacía algo por debajo y; en la noreste estaba casi cuatro puntos por encima.

Estas desigualdades se reproducen al interior de las regiones, donde por ejemplo, si se toma la denominada litoral (Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano) se pudo observar que las tasas de desempleo mostraron diferencias, así como también el porcentaje de trabajo no registrado, donde si bien los cuatro departamentos presentaron valores por encima del total país, la afectación es diferencial según departamento. Esto guarda relación con el hecho de que las principales ramas demandantes de empleo en la región, son aquellas que presentan mayor cantidad de ocupados no registrados, a saber, las correspondientes a agricultura, silvicultura y pesca; comercio y; servicio doméstico.

Este escenario negativo se mantendría a corto plazo, en tanto que las propuestas presentadas a la COMAP muestran una baja participación en la cantidad de capital a invertir y de puestos de trabajo a generar, con relación al total nacional. Pero además, existirían sub-espacios dentro de la región, que serían particularmente perjudicados, tal el caso por ejemplo del departamento de Salto, donde el empleo que se generaría sería en

mayor medida no calificado, en actividades donde éstos son, generalmente, de menor calidad.

Esta proyección mantiene y profundiza un rasgo de por sí complejo del empleo regional, el de la marcada zafralidad, debilidad inherente a su estructura productiva. A eso se le suma, que las experiencias de grandes inversiones extraterritoriales no han resultado en los términos esperados en cuanto a generación de empleo sostenido y, por consiguiente, de desarrollo. Eso es lo que ha sucedido, por ejemplo, en el caso de Salto Grande (en el marco de los grandes proyectos públicos de la década de 1970) y, más recientemente, de la multinacional Botnia (UPM); ambos mega emprendimientos, los que únicamente generaron beneficios significativos en su fase de instalación. (Barrios, 1991; Laurelli y Rofman, 1989; Leal, Rundie, Borrelli, 2011).

Ahora bien, es verdad que el carácter de territorio destinatario de inversiones exógenas no asegura que el mismo se desarrolle, pero ello es aún menos factible si esas localizaciones ya de antemano muestran que no generarán suficiente volumen de puestos de trabajo y, que además, en buen número, demandarán escasas o nulas calificaciones, siendo eso lo que se desprende del análisis de las propuestas presentadas a la COMAP.

Entonces, aunque nada asegura que dichos emprendimientos (sea cual sea su tamaño) den lugar a procesos sostenidos de generación de empleo (tanto directo como indirecto), igualmente se avizora que el país tiende a mantener, o a profundizar, su fragmentación territorial, con áreas dinámicas, con mejores desempeños de los indicadores de desarrollo; y otras deprimidas económica y socialmente, con empleos temporales, de mala calidad y menores remuneraciones. De hecho, en la región litoral, los principales demandantes de empleo, esto es, “los rurales, el comercio, las domésticas y otros servicios”, son aquellos que según el informe del Instituto Cuesta Duarte-PIT CNT sobre la situación del empleo en el 2011, se encuentran entre los más “sumergidos” en materia salarial (Instituto Cuesta Duarte, 2012:23)

Esto genera interrogantes acerca del desarrollo regional, pero también pone en cuestionamiento la estrategia del Estado nacional para resolver el problema de los desequilibrios territoriales, en lo que respecta por ejemplo a la atracción de inversiones con el objetivo de generar empleo, en el marco de la ley del año 1998.

Bibliografía principal.

Brunstein, F.; Laurelli, E.; Rofman, A. y Vidal, A. (comps.) (1989), Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina , Editor: CEUR, ISBN 9509370169, Buenos Aires.

Castel R. (1997), La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Paidós, Bs.As.

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

Leal, J., Rundie, C. y Borrelli, J. (2011), Grandes inversiones en territorios de escaso dinamismo, ¿una alternativa para el desarrollo?. El caso Botnia. Doc.de Trabajo N°55, Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte de la UdelaR, Uruguay.

MTSS/OMT (2012), Serie informes departamentales. Principales indicadores del mercado de trabajo, incluyendo proyectos de inversión. MTSS, Unidad de Evaluación y Monitoreo de Relaciones Laborales y Empleo, Observatorio de Mercado de Trabajo, Montevideo.

Rodríguez Adrián (2011), Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay. Consultora VNG International. OPP, Montevideo.

Triaca, L. y Godoy G. (2012), Informe de Proyectos presentados ante el MTSS, Ley de Promoción de Inversiones año 2012, Perspectiva de generación de empleo, MTSS, DINAE, OMT, Montevideo.

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

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

_____ (2010), Estructura social y ciudades en el Uruguay: Tendencias recientes, Departamento de Sociología de F.C.S, Universidad de la República, Montevideo.