Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay

NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO
DE ESTUDIOS
DEL DESARROLLO TERRITORIAL

COMISIÓN
SECTORIAL DE
INVESTIGACIÓN
CIENTÍFICA
CSIC

farq | uy

FLACSO
URUGUAY

MUNICIPIOS y TERRITORIO

Ciclo de reflexión sobre
desarrollo territorial y descentralización en Uruguay

Dinámicas productivas nacionales y conflictos locales entorno a los impactos de las actividades y a las diferentes visiones de desarrollo.

Florencia Beder
Licenciatura en Desarrollo - FCS - UDELAR
Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial

El desarrollo territorial exige tener en cuenta múltiples dimensiones y escalas de análisis..

- Multidimensionalidad propia del **concepto de desarrollo** pero a una escala local. Considerar aspectos **sociales, económicos, políticos, ambientales, culturales, etc**. Paradigma de la complejidad.

- Integrar **trayectoria histórica del territorio y proyectar una mirada de mediano y largo plazo**. No "patear para adelante" problemas estructurales por soluciones coyunturales, manteniendo **ilusiones desarrollistas** que se desvanezcan ante cambios en dichas trayectorias.

- **Capacidades y expectativas de actores locales**. Posibilidad de creer en el proyecto y endogenizar los procesos, haciéndolos sostenibles en el tiempo.

- Comprender las **dinámicas nacionales (regionales o mundiales) que están detrás de procesos** que impactan en los territorios. No tener una **visión restringida y egoísta** de los procesos y tendencias.

Objeto de estudios de desarrollo territorial: el caso de La Paloma y Nueva Palmira

- Desarrollo Territorial de La Paloma y Nueva Palmira se encuentra **directamente influenciado por tendencias que superan la escala local**, que resulta fundamental considerar si se quiere concebir el fenómeno en su integralidad.

- Resulta entonces relevantes considerar los **sectores productivos en expansión**, y qué **efectos tienen en otros territorios y a otra escala de análisis**, y ver que **conflictos generan en las localidades sobra las que repercute**.

- La Paloma, Rocha: Conflicto sobre instalación de **puerto maderero**.

- Nueva Palmira, Colonia: desarrollo portuario vinculada a exportación granelera, particularmente de **soja**.

Sectores en expansión: forestación y cultivo de soja

El sector forestal

- Ha **crecido en forma sostenida en los últimos 25 años**.

Se ha **multiplicado por 30 la superficie plantada**, alcanzando casi **1.5 millones de has**.

Declarado de Interés Forestal: **4 millones de has**. **Queda disponible 65%.**

(Uruguay XXI (2013); Sector Forestal. Oportunidades de Inversión en Uruguay)

- Regiones definidas por la Dirección General Forestal según **tipo de suelo, clima y distancia a los puntos de salida** lo que tiene incidencia en las **características de las plantaciones**:

- **Región Sur-Este**: Colonia, Flores, San José, Florida, Canelones, Montevideo, Lavalleja, Maldonado y Rocha.

La principal finalidad de las plantaciones de esta zona es la **producción de pulpa**. **Ciclo corto, no requiere grandes tareas de poda y raleo**. Principal especie: Eucalyptus Globulus .

- **Región Centro-Norte**: Artigas, Rivera, Tacuarembó, Durazno, Cerro Largo y Treinta y Tres. **Mayor área forestada, 46% bosques artificiales del país**. El principal destino de la producción madera es la **transformación mecánica**. Principales especies: Eucalyptus Grandis y Pinus.

Fuente: Mapa digital de Uruguay XXI

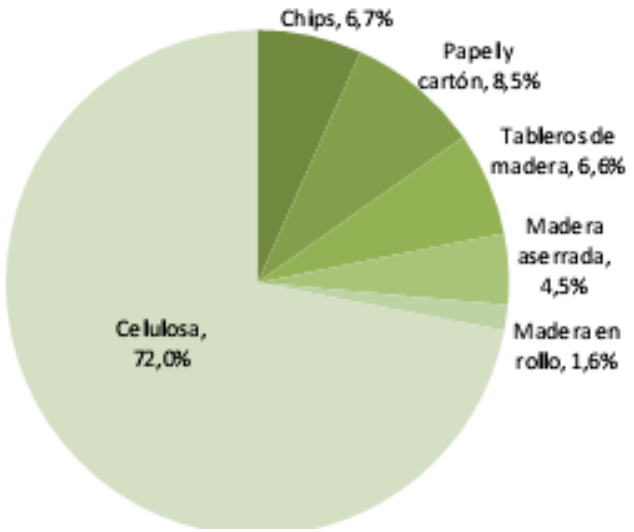
- **Región Litoral-Oeste**: Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano

Coexisten plantaciones de diferentes especies. El **principal destino de la madera es la producción de pasta de celulosa y en segundo lugar las industrias de transformación mecánica**.

(Uruguay XXI, 2013)

El sector forestal

Exportaciones uruguayas- Productos del sector forestal (US$ millones-2012)[18]



- **Aporte al crecimiento económico**:

Entre 2009 y 2012 las **exportaciones** crecieron a una **tasa promedio anual de 15**%.

En 2012 alcanzaron los **U$S 1.103 millones**, representando el **11,7% del total exportado por Uruguay**. (Uruguay XXI, 2013)

El principal producto exportado desde 2008 es la pasta de celulosa. En 2012 este rubro constituyó el 72% de la exportación del sector, no obstante se exportan otros productos como: papel y cartón (8,5%), chips (6,7%), tableros de madera (6,6%) y madera aserrada (4,5%). (Uruguay XXI, 2013)

.

El sector forestal - Expansión

- Florit (2013), Real punto de partida **Ley 15.939 de 1987** estimulaba y priorizaba el desarrollo de esa producción, **profundizándose como un modelo subsidiado.**

- Alvarado (2009), Ya existían en la región planes nacionales de desarrollo forestal, pero recién **comenzaron a ser plenamente exitosos cuando sus intereses coincidieron con las estrategias internacionales de las grandes empresas forestales**.

Transformaciones que sufrió la producción papelera:

- **Aumento mundial sostenido en la demanda de todos los tipos de papel**.
- Generalización de la **conciencia ambientalista en los países desarrollados**, cambio en la **normativa**. **Se abandonó la explotación de los bosques naturales, luego comenzó el avance hacia nuevos países europeos**, pero luego la necesidad cada vez mayor de materia prima para continuar ampliando sus negocios llevó a **las grandes empresas del mundo desarrollado a expandirse en el Tercer Mundo.**

- Proceso de **deslocalización de la producción forestal**:
- 1-**Grandes empresas expanden sus plantaciones** en distintos lugares del mundo, de manera de proveer a sus plantas industriales ubicadas en el Norte con la celulosa producida en el Sur.
- 2-Cuando las plantaciones propias han alcanzado un volumen considerable, y si la rentabilidad es favorable, **comienzan a construir centros industriales en los nuevos países productores**, lo que lleva, en algunos casos, al cierre de las plantas en los lugares de origen.

El sector forestal - Expansión

- Fernandez y Juncal (2013), **identifican tres etapas en la consolidación del modelo**.

- **Instalación.** Promulgación de la Ley 15939 en 1987, donde la superficie de las plantaciones forestales era de 46000 has., y el 2007 en que comienza a operar la primera planta de procesamiento de celulosa en el país, y la superficie plantada pasa a ser de 850000 has.

- **Consolidación**. Signada por la existencia de una primera planta de celulosa funcionando con una capacidad instalada de 1.1 millón de toneladas de celulosa blanqueda de fibra corta de eucalipto.

-

- **Expansión**. Pautada por la concreción de una segunda (y la proyección de una tercera) planta de procesamiento de celulosa. En esta fase, según afirman, además **se requerirá una red logística acorde a las demandas de la producción.**

El sector forestal - Externalidades

- Florit (2013) El sector cuenta con un Código de Buenas Prácticas Forestales, que en parte se orienta al tema del empleo.

- **Nuevos actores**:
- **Subcontratistas y las cuadrillas** aparecen como fuerza de trabajo con **relaciones contractuales a término**, como empresas independientes y con un sistema de contratación y previsión legal independiente de las empresas dueñas de las plantaciones.
- **Modalidad de empleabilidad es flexible, atípica y en gran parte precaria**. **Nivel de conocimiento es vago** ya que los procesos de certificación y registro laboral están intercedidos por los **procesos de tercerización y zafralidad**.

- Alvarado (2009) Grado de **tercerización** del trabajo forestal es alto, lo cual va asociado a un alto nivel de **informalidad y, por consiguiente, a condiciones de trabajo deficientes tanto en lo salarial como en lo referente a riesgos laborales**.

- **Desplazamiento de población rural** a la vez que genera movilidades cotidianas inversas, desde los pueblos hacia las plantaciones, ya que la mayoría de los **trabajadores forestales pasan a residir en los poblados y se emplean en empresas contratistas que van rotando su actividad** de plantación en plantación.

- Transformaciones tanto en lo que refiere al **uso y apropiación del espacio geográfico como a las formas espaciales resultantes**. Las plantaciones en sí mismas son la primera gran transformación: **grandes extensiones forestales monoespecíficas que fragmentan y cambian radicalmente el paisaje**, a veces sustituyendo el **monte nativo y a veces la pradera.**

El sector forestal - externalidades

- Cambio de la explotación de la tierra**, desde formas tradicionales extensivas hacia formas empresariales cada vez más tecnificadas**.

Cambio en la apropiación del suelo: pequeños propietarios que se ven beneficiados con las ventas de sus tierras a estas compañías, como sucedió en Uruguay. En este caso, además, la irrupción de las grandes empresas conllevó un **proceso de extranjerización de la propiedad, dado que el 75% de las tierras forestadas en el país son propiedad de empresas extranjeras.** (Alvarado, 2009)

- Florit 2013. Sobre la cuestión ambiental han sido dos los principales **recursos en discusión:**

El agua y el suelo. A este respecto la **Universidad de la República no asumió una posición explícita**, aunque sí ha vertido información relevante, aunque divergente.

- Cátedra de suelos de Facultad de Agronomía se destaca la **capacidad de la producción de producir menor erosión y su capacidad de desarrollarse en suelos de menor productividad** para rubros alternativos.

- Desde Facultad de Ciencias se argumenta que el **cultivo de eucalipto desbasifican los suelos, los acidifican y causan la pérdida de biodiversidad**. Por otro lado, autores aducen los **perjuicios ocasionados en el ciclo hidrológico y para el bioma pre existente**.

El sector forestal - Externalidades

- Desde **Organizaciones Sociales**: **REDES, Amigos de la tierra**,
- Principales impactos ambientales de la forestación:

- **Exclusión de los ecosistemas existentes**, tales como la pradera y los montes naturales.
- **Pérdida de biodiversidad,** se pierde la fauna pampeana integrante del mismo.
- **Modificaciones en las propiedades físicas, químicas y estructurales de los suelos**, dados los cambios en los aportes de materia orgánica y en la removilización de nutrientes.
- Procesos de **acidificación de los suelos** al sustituir ecosistemas de praderas por monocultivos forestales.
- **Disminución del rendimiento hídrico y disponibilidad de agua para otras actividades agropecuarias**. Alteraciones en el sistema hidrológico
- **Afectación de las napas freáticas**, ya que los monocultivos disminuyen la capacidad de recarga y el aporte de agua a los acuíferos.
- **Contaminación hídrica y de los suelos** por el **uso de agrotóxicos**.
- **Aparición de plagas**, especies de fauna encuentran en los monocultivos forestales nichos ecológicos favorables para el incremento de sus poblaciones, convirtiéndose en plagas.
- **Modificaciones del efecto sombra**, ya que existe una serie de procesos vinculados a los cambios en la radiación solar que llega a la superficie de la tierra y que finalmente genera **alteraciones micro-climáticas.**
- Aumento de los **riesgos de incendio**.

Cultivo de soja

- **Expansión en la primera década del siglo XXI**:

De cubrir 12 mil hectáreas (en la zafra 2000/01) a tener una intención de siembra de más de **un millón de hectáreas** en la zafra 2010/11**, convirtiéndose en el principal cultivo agrícola del país**.

- Exportaciones alcanzaron los **1394 millones de dólares en 2012**, llegando en constituirse en el **principal producto de exportación del país**.

(Impactos del cultivo de soja en Uruguay; Cambios en el manejo de la tierra y en el uso de agroquímicos; 2012)

- **Complejo sojero:** En Uruguay las fases del complejo de soja de mayor desarrollo son la agrícola y la de acopio y exportación.

- FASE PRE AGRICOLA:

Se importan la gran mayoría de los insumos necesarios para la producción. La **intensificación productiva** que atraviesa la agricultura extensiva, de la que la soja es la principal responsable, ha incrementado el uso y la importración de estos insumos. Entre **2003 y 2010 las importaciones de herbicidas aumentaron 120% y las de insecticidas se duplicaron**.

Un **99% de la semilla utilizada en la producción es soja transgénica RR**, liberda en el país en 1996, desarrollado por **la transnacional Monsanto.**

- Oyhantcabal y Narbondo (2012); Radiografía del Agronegocio sojero.

CULTIVO DE SOJA

FASE AGRÍCOLA

Se ubica principalmente en el **litoral oeste (zona tipicamente agrícola) aunque avanza en otras zonas donde la agricultura siempre fue marginal (centro, noreste y sur del país).**

Mayor intensidad agrícola en el uso del suelo. **La superficie utilizada bajo doble cultivo ha aumentado**.

FASE INDUSTRIAL

La industrialización de la producción de soja nacional es **marginal**. En 2008 se **industrializó solamente el 5%, el 7% se destinó al uso como semilla y el 88% se exportó como grano**. El principal producto industrial es el aceite, del que se obtiene harina como coproducto (utilizada para la elaboración de raciones animales) y biodiesel como derivado.

FASE DE ACOPIO

El principal puerto de salida es el de Nueva Palmira (Colonia), por el que transita el 94% del grano (el 6% restante es exportado através del puerto de Montevideo).

El puerto de Nueva Palmira se encuentra frentre a la desembocadura del Paraná Bravo, en el origen de la Hidrovía Paraguay-Paraná, lo que le da una ubicación estratégica para la región.

Cultivo de soja

- **Cambio Tecnológico y Organizacional** (Cedrés y Maillot, 2011)

- **Tecnificación del agro, la agricultura continua, la sustitución del laboreo convencional por el glifosato junto con la siembra directa y con un mayor dimensionamiento de la maquinaria agrícola, importancia de las economías de escala, impulso de los transgénicos, aumento del arrendamiento como forma de tenencia de la tierra, tercerización de los servicios agrícolas** (compra de insumos, contratación de maquinaria y mano de obra, contratación de servicios de logística y comercialización), **uso de instrumentos financieros y la participación de empresas agrícolas de mayor escala.**

- Transformación empresarial: **Empresas agrícolas-comerciales que trabajan en red, arrendando tierra, contratando diversos servicios (siembra, aplicaciones, asesoramiento técnico, cosechas, etc.), y coordinando: el suministro de insumos, la gestión de cultivos, la comercialización, el uso de maquinaria y la logística**.

- **Nuevos actores** con una lógica de producción que se diferencia de la del productor tradicional, fundamentalmente en el entendimiento de la **agricultura como un negocio gestionado por empresarios que tienen como objetivo obtener una mayor rentabilidad**.

Cultivo de soja – Factores de expansión

Oyhantcabal y Narbondo (2012)

- Tendencia casi permanente al **alza de los precios tanto del grano de soja como de sus derivados**.
- **Creciente demanda de harina de soja para de la producción intensiva de carne** tanto en la Unión Europea como en China e India;
- Dinamismo de la producción de **agrocombustibles**;
- **Afluencia de capitales financieros especulativos al sector agrícola**.

- Desarrollo y **difusión del paquete tecnológico siembra directa-glifosato-soja RR;**
- **Condiciones favorables que ofrecen los países sudamericanos (recursos naturales, tierra y mano de obra baratas),**
- **Estabilidad institucional favorable al clima de negocios**.
- Mercado **de futuros regulado por la Bolsa de Valores de Chicago**, el mecanismo de transacciones más usado en el comercio mundial de soja.

Cedrés y Maillot (2011)

- Proceso de **apertura y desregulación registrado en Uruguay durante la década de los 90, implicó que el mercado agrícola local tomara directamente las señales del mercado mundial**.

Cultivo de soja - Externalidades

- Oyhantcabal y Narbondo (2012)

- Subsidio Ecológico: **Un ingreso neto muy alto se puede estar realizando a costa de la destrucción de los recursos naturales**.

- Estudio en el que consideraban únicamente el **costo de reposición del Nitrógeno y Fósforo para las últimas cinco zafras (2005/2006-2009/2010)** por ser los nutrientes de mayor relevancia en el cultivo e hicieron **una valoración de acuerdo a la fertilización artificial.**

- Es posible establecer **que el cultivo de soja está siendo subsidiado sólo para el Nitrógeno con un monto anual que oscila entre los US$ 20 millones y los US$ 33 millones** (para el Fósforo no se registra déficit debido a la fertilización base que se realiza en el cultivo).

- Este valor **podría matizarse** en el caso de que la soja se realizara **en sistemas de rotaciones de cultivos con pasturas**, donde en la fase de pasturas se recuperen los niveles de fertilidad (de materia orgánica, nitrógeno, etc.). Sin embargo según estimaciones de Arbeletche y Carballo (2008) en 2005/06 **el 47% del área agrícola (de la cual la soja representó el 50%) estaba bajo agricultura continua.**

Cultivo de soja - Externalidades

- Arbeletche y Carballo (2009)

- **Productores tradicionales disminuyen notoriamente en cantidad, siendo los más afectados los productores familiares y medianeros más pequeños, y en segundo lugar los medianeros de mayor tamaño y las empresas medias**.

- Presiones al alza de los **precios de la tierra y de los valores de renta** que generan dificultades para la **competitividad de los pequeños y medianos agricultores** y los **obliga a salir de la producción**.

- En el caso de los **productores medianeros** también tienen dificultades para financiar las producciones y sobre todo para competir frente a las altas rentas de la tierra, por lo que gradualmente pasan a dedicarse a la realización **de servicios agrícolas de maquinaria**.

- Parte de los **productores medianos y grandes hallan muy atractivo arrendar sus campos** a nuevos agricultores, sobre todo percibiendo por adelantado altos niveles de renta, que les permiten pasar a tener una actividad de «rentista» sin mayores riesgos económicos ni financieros.

- Según calculan **entre el 2002 y 2007 el Indice de Gini para superficie de chacra creció de 59,6 % a 72,8%,** mostrando de esa manera lo acelerado del proceso concentrador en esta actividad productiva.

Cultivo de soja - Externalidades

- **Efectos en la inclusión-exclusión laboral referida al Cambio tecnológico y organizacional:** Cedrés et al (2011)
- **Inclusivo en cuanto a la generación de nuevos puestos de trabajo**, superando ampliamente lo sucedido con el total de ocupados en el litoral y en interior del país.

- **Mayor tasa de formalidad, superior al promedio del litoral e interior**. Por otra parte, concluyen que la POL registra **elevados y crecientes ingresos** (aunque esto último no es posible asignarlo directamente al CTO), **baja disconformidad con el empleo y respuestas favorables en cuanto a capacitación y beneficios**.

- Proceso **de exclusión en las mujeres, ya que no registran una variación de sus ingresos de una magnitud tan importante como la de los hombres**, e incluso es posible que hayan descendido. La POL de **mediana edad también experimenta un proceso exclusivo** en el ámbito rural disminuyendo no solo su participación en el total de ocupados de la POL sino también sus ingresos. Los **trabajadores por cuenta propia en el ámbito urbano también son excluidos del dinamismo**, al tiempo que **los patrones disminuyen su participación y aumentan sus ingresos lo que evidencia un proceso de concentración**, particularmente en el ámbito rural.

- **Mantiene los niveles de pobreza por debajo del total del litoral e interior tanto en lo urbano como en lo rural, se encuentra que la desigualdad se incrementa. La** profundización del **CTO no mejora la distribución de los ingresos, sino que profundiza la diferencia** que ya existía en 2006 para la POL respecto al total de ocupados del litoral e interior.

- **A modo de conclusión** las autoras entienden que si bien los resultados permiten aceptar la hipótesis de **simultaneidad de exclusión-inclusión** en la POL, se evidencia un **marcado sesgo inclusivo del CTO mirado en su conjunto en lo que tiene que ver con aspectos laborales**.

Cultivo de soja - Externalidades

- Oyhantcabal G y Narbondo (2012)

Creación o destrucción de empleo que genera el sector: el **saldo neto en el empleo es negativo**. Esto deviene de considerar la variación de superficie y empleo generado atribuible al avance de la agricultura extensiva. En ese sentido se sostiene que al haber **desplazado a la lechería y la ganadería** se perdieron 4018 empleos de los cuales se recuperaron 1740 a partir de la nueva actividad, arrojando un **saldo negativo de 2278 empleos**.

- Aumento de agroquímicos:
- En especial el **glisfosato**, estarían causando impactos tales como la **pérdida de biodiversidad, la contaminación del agua y problemas tales como la intoxicación humana**. Según se sostiene si bien existe legislación vigente sobre el correcto uso de tales agroquímicos, existe evidencias del reiterado incumplimiento de las mismas, así como de la falta de investigación en el país sobre sus efectos.

Gráfico 6. Evolución de las importaciones de Glifosato, medida en peso de sustancia activa, y evolución de la superficie de soja para el período indicado. Elaborado en base a datos de DIEA y DGSA.

La Paloma

LA PALOMA

- Según se puede ver en los discursos, la posición de muchos actores si bien es puntual en respuesta al proyecto de puerto maderero, trae implícita (y a veces explícita) una crítica más general al desarrollo del modelo forestal en expansión.

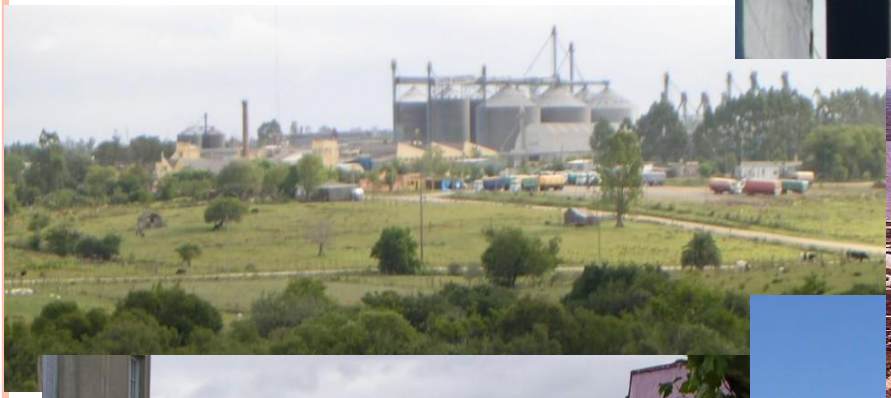
- La **población que vive en esa localidad tiene una relación particular con el ambiente** y **se considera la posibilidad de tener como sector productivo el desarrollo del turismo, el cual de superar algunas limitaciones** que presenta, (zafralidad e informalidad), **podría garantizar una adecuada calidad de vida para la población residente**, la cual puede llegar a **verse amenazada** por el nuevo carácter de puerto maderero.

Desconfianza:

- **Respecto a inversiones exógenas al territorio**. Experiencias pasadas, (Astra y La Anchoita)

- La **masa forestal que se encuentra en el la zona de influencia del puerto y de la frecuencia de las cosechas**. Los límites establecidos pueden llegar a incrementarse significativamente, constituyendo por lo tanto esta **primera etapa el inicio de un desarrollo portuario de mayor escala**.

Nueva Palmira



NUEVA PALMIRA

- Reflejo de la expansión del cultivo de soja. Por su lugar estratégico, oficia de **punto de salida de la producción, y de punto de ingreso de gran parte de los fertilizantes** que se requieren para la actividad.

- Empleo. Es claro que la localidad presenta **muy bajos indicadores de desempleo** que se deriva tanto de la actividad portuaria en sí, como de servicios asociados (silos, logística, etc), así como de otros servicios que se ven impulsados por dicha actividad (restaurant, hoteles, etc.).

- Sin embargo, **gran parte del empleo es precario, ya que en general es de baja calificación y presenta altos niveles de zafralidad y de modalidad de horario rotativo**. Esto genera que se presente una **dificultad en la continuidad de la formación** de las personas. Incentivos para trabajar con baja calificación y modalidad de horario rotativo.
- Asimismo el crecimiento de la actividad portuaria ha generado **problemas en términos de infraestructura** (que en parte se han ido solucionando) y **problemas asociados a la dimensión ambiental**, como por ejemplo los altos niveles de polvillo en el aire.

- La **percepción local es que el puerto genera mucha riqueza y la localidad no se apropia de ella**. Hay déficits de servicios básicos, como es el **saneamiento o servicios de salud** que no están resueltos, así como problemas causados por culpa de la actividad portuaria que perjudican al lugar (infraestructura, polvillo) y que dado el aporte del lugar, no consideran justo que no se genere una contraparte.

NUEVA PALMIRA

- El **reclamo de la sociedad civil es incipiente y no organizado, no equiparable al que se suscita en La Paloma**. En **Nueva Palmira no existe un sector económico que genere dinamismo a la localidad** y por el cuál se pueda prescindir de la actividad portuaria.

- Nueva Palmira es **dependiente de la actividad que se genera a partir de la dinámica portuaria** y por tanto los reclamos y exigencias no pueden llegar a restringir su funcionamiento.

- Por otra parte, vale **reflexionar acerca de la sostenibilidad de dicho "desarrollo".** El dinamismo portuario de Nueva Palmira se encuentra directamente relacionado a la expansión del cultivo de soja. P**osibilidad de que el dinamismo se comience a revertir**.

- Es decir, al estar un territorio atado al dinamismo de una actividad que no controla, se genera una **vulnerabilidad** que es necesario considerar pensando en términos de desarrollo. Una cosa es el **crecimiento económico**, lo que es indudable para el caso de Nueva Palmira, pero **otra cuestión mucho más compleja es hablar de desarrollo**. Diversos territorios de nuestro país han pasado por la misma situación.

- Es por esta razón que vale la pena considerar las **dinámicas nacionales que están detrás de los procesos locales**.