

URUGUAY

EL FUTURO EN FOCO

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

03

**DESARROLLO ECONÓMICO
Y DISPARIDADES TERRITORIALES
EN URUGUAY**

**DESARROLLO ECONÓMICO
Y DISPARIDADES TERRITORIALES
EN URUGUAY**

Uruguay

EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano
Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay

PNUD Uruguay

Denise Cook, Representante Residente

Aldo García, Representante Residente Adjunto

Paula Veronelli, Gerente de la Unidad de Políticas y Programa

Virginia Varela, Analista de Programa

Esteban Zunin, Área de Comunicación

Felipe Berrutti, Equipo técnico

Diego García da Rosa, Programa ART/PNUD

©2014 PNUD Uruguay

Autores: Adrián Rodríguez Miranda, Instituto de Economía (FCEA, UdelaR)

Corrección: Maqui Dutto

Diseño: Manosanta desarrollo editorial

manosanta@manosanta.com.uy

Zelmar Michelini 1116

ISBN: 978-92-990070-7-5

Impresión: Manuel Carballa

Depósito Legal: 363-043

Publicado en enero de 2014

El PNUD agradece muy especialmente los valiosos comentarios de Henry Willebald y Leonel Muinelo Gallo, así como también los aportes de José Arocena, Pedro Barrenechea, Gonzalo Cibils y Carlos Troncoso.

Los Cuadernos sobre Desarrollo Humano son publicaciones encargadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a investigadores independientes. Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores de estos Cuadernos gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio citando la fuente.

DESARROLLO ECONÓMICO Y DISPARIDADES TERRITORIALES EN URUGUAY

Adrián Rodríguez Miranda

Índice

Prólogo.....	9	Evolución de los recursos presupuestales de los GD.....	65
Introducción.....	11	En resumen, descentralización en Uruguay: ¿mito o realidad?	71
Resumen ejecutivo.....	13		
1. Marco conceptual:		4. Elementos para una política de desarrollo territorial para el Uruguay del siglo XXI	75
desarrollo territorial y desarrollo humano	23	La necesidad de un enfoque de desarrollo territorial para lograr la cohesión y contribuir al desarrollo del país	75
La dimensión territorial y endógena en el desarrollo.....	23	La formación del capital humano	76
Desarrollo local/regional y el paradigma del desarrollo humano	29	El necesario desarrollo de las capacidades del territorio para promover estrategias viables y sostenibles para el desarrollo productivo	77
2. Desarrollo y disparidades regionales en Uruguay.....	33	Mejor desconcentración y coordinación en las políticas nacionales para el desarrollo local	79
Crecimiento económico: contexto histórico y período 2003-2012.....	33	Desarrollo equilibrado: rol de las transferencias	80
Los desbalances territoriales estructurales en Uruguay	34	Una necesaria reformulación de la descentralización, ¿qué tipo de proceso y hasta dónde queremos llegar?.....	81
Disparidades regionales en Uruguay en los últimos años.....	39	Problemas de dimensión socioterritorial que podrían requerir nuevos instrumentos de política	84
Evidencia sobre divergencia/convergencia territorial de ingresos en 1989-2010.....	52		
3. Descentralización y desarrollo regional en Uruguay	57	Bibliografía.....	89
El proceso de descentralización en Uruguay	57		

Prólogo

El desarrollo humano se ubica en el centro de las acciones que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsa en el mundo y en Uruguay en particular. La ampliación de las libertades para que las personas vivan la vida que valoren vivir es el fin último que persigue este paradigma.

En esta ocasión, el PNUD presenta un conjunto de aportes al debate sobre los desafíos del desarrollo en el país en el marco de la serie El Futuro en Foco: Cuadernos sobre Desarrollo Humano.

Se trata de contribuir a la construcción de miradas prospectivas que permitan renovar la agenda de desarrollo y dar respuestas adecuadas a los desafíos del siglo XXI. Se pretende de esta forma acercar una plataforma de debate estratégico que promueva los principios de igualdad, justicia y equidad.

Tal como plantea Amartya Sen en el *Informe de Desarrollo Humano 2010*:

[...] el enfoque de desarrollo humano es suficientemente flexible como para tomar en cuenta la perspectiva futura de la vida humana en el planeta y lo suficientemente complejo para acoger nuevas inquietudes y consideraciones vinculadas con las perspectivas futuras [...].

Los temas que se abordan en los diversos Cuadernos sobre Desarrollo Humano se analizan precisamente desde una perspectiva de mediano plazo. Se trata de temas novedosos, de una agenda de nueva generación que pretende dar un salto sustantivo sobre la base de los logros alcanzados por el país en la última década.

Uruguay se encuentra entre los países del grupo de desarrollo humano alto según el *Informe de Desarrollo Humano 2013*. Este posicionamiento positivo de carácter histórico da cuenta de los avances y logros alcanzados y se constituye a su vez en una exhortación a redoblar los esfuerzos en busca de un desarrollo sustentable y equitativo. Pero no se trata de una posición

autocomplaciente. El crecimiento económico sostenido por más de una década y los caminos que se han implementado en materia de políticas públicas en los más diversos campos interpelan al país en términos de futuro.

Tal como postula el *Informe de Desarrollo Humano mundial 2010*, la principal riqueza de los países está en la gente; por lo tanto, hacia allí deben dirigirse todos los esfuerzos en materia de políticas públicas.

El Cuaderno sobre Desarrollo Humano que aquí se presenta, el tercero de la serie, contribuye al análisis y el debate sobre la relación entre crecimiento económico y desarrollo territorial en Uruguay. Para ello el informe da cuenta de la desigualdad de logros de los territorios en el marco de un proceso sostenido de desempeño positivo de la economía nacional. Analiza el vínculo entre la visión territorial y endógena del desarrollo y la que proviene del enfoque de desarrollo humano y las capacidades. Se pregunta acerca de los rasgos estructurales que sostienen la situación actual de disparidad territorial en el contexto del último período de crecimiento histórico del PIB en el país. Asimismo, reflexiona sobre la pertinencia del enfoque territorial para pensar el desarrollo y advierte sobre la necesidad de no confiar excesivamente en mecanismos automáticos de convergencia entre regiones que, por otro lado, no se resuelven desde abordajes macro o sectoriales. Realiza un análisis del proceso de descentralización en el país *vis-à-vis* los desafíos de desarrollo local, dando cuenta de los avances que se han logrado, pero advirtiendo sobre algunos aspectos que requieren reformulación.

Asimismo, se documentan los principales hallazgos del trabajo así como una serie de aportes en materia de instrumentos de política pública y agenda de futuras investigaciones.

Si los contenidos del Cuaderno sobre Desarrollo Humano permiten identificar las preguntas principales que se deben plantear para seguir mejorando la calidad de vida de las personas,

se habrá cumplido con el objetivo. Si, además, algunas de las líneas de análisis planteadas permiten formular respuestas posibles, más aún el PNUD se estará acercando a lo buscado.

El mundo que queremos es el que está por delante. La visión que se continúe construyendo no es neutra, y es allí justamente donde el desarrollo humano tiene mucho para seguir aportando.

Denise COOK
Representante Residente del Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD) en Uruguay

Introducción

Este Cuaderno se organiza en cuatro capítulos centrales. Luego de esta introducción y el resumen ejecutivo, el primer capítulo refiere al marco conceptual que asume el trabajo respecto al desarrollo territorial y el desarrollo humano. El objetivo de ese capítulo conceptual es dar un marco para el enfoque del desarrollo territorial dentro del contexto más amplio de las teorías del desarrollo, estableciendo, al mismo tiempo, la relación entre la visión territorial y endógena del desarrollo y la mirada desde el desarrollo humano y el enfoque de capacidades.

El segundo capítulo refiere al análisis del desarrollo y las disparidades regionales en Uruguay. Aquí se busca mostrar los antecedentes que han analizado este tema identificando algunos rasgos estructurales de larga permanencia, así como estudios más recientes, para llegar a la situación actual de las disparidades territoriales en el contexto del último período de crecimiento histórico del producto interno bruto (PIB) en el país. Se trata de reflexionar sobre la pertinencia de un enfoque territorial para pensar en términos de desarrollo aportando evidencia sobre la necesidad de no confiar excesivamente en mecanismos automáticos de convergencia entre regiones. En particular, se intenta discutir sobre la existencia de problemas estructurales que tienen expresión territorial y especificidades que no pueden ser abordadas desde las visiones macro o sectoriales.

El tercer capítulo aborda el análisis del proceso de descentralización en el Uruguay en relación con los desafíos de desarrollo regional. Desde el mismo enfoque de desarrollo territorial endógeno y capacidades se reflexiona en forma crítica sobre el actual proceso, reconociendo la cultura centralista del país y dando cuenta de los avances que se han logrado, pero advirtiendo también sobre algunos aspectos que requieren reformulación. En particular, se plantea la necesidad de una discusión nacional sobre qué proceso de

descentralización se quiere realmente impulsar, en qué medida la discusión es entre más descentralización o una mejor desconcentración y cuáles son las características del proceso actual, el tercer nivel de gobierno y los temas pendientes entre el Gobierno nacional y el segundo nivel, incluyendo la evolución respecto a los orígenes de los ingresos presupuestales de los gobiernos departamentales (GD) y cómo se ve afectada la autonomía de dichos gobiernos subnacionales. En suma, se pretende dejar en evidencia la necesidad de relacionar un proceso de promoción de capacidades y desarrollo territorial con el impulso de un nuevo proceso descentralizador adaptado a la realidad del Uruguay, con una secuencia que acompañe la transferencia de responsabilidades y competencias con los recursos necesarios para abordar los desafíos planteados, fortaleciendo su legitimidad política y ciudadana.

Finalmente, el capítulo cuarto pretende ofrecer algunos elementos para pensar en una política de desarrollo regional y local para Uruguay en el siglo XXI. A tales fines se recuperan algunos de los temas que se analizan en el Cuaderno desde una postura más propositiva, sin llegar al detalle de una propuesta concreta pero sí con la ambición de marcar una agenda de trabajo para abordar en los próximos años. Se plantea la necesidad de un enfoque de desarrollo territorial para lograr la cohesión y contribuir al desarrollo del país, la importancia de la formación del capital humano, la sugerencia de contemplar el desarrollo de las capacidades del territorio para promover estrategias de desarrollo productivo viables y sostenibles, la necesidad de una mejor desconcentración y coordinación en las políticas nacionales para el desarrollo local y de discutir sobre una reformulación de la descentralización. Finalmente, se dejan identificados algunos problemas concretos de dimensión socioterritorial que podrían requerir nuevos instrumentos de política de desarrollo.

Resumen ejecutivo

Marco conceptual: desarrollo territorial y desarrollo humano

El trabajo considera al territorio como una apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular, donde lo relevante para definirlo es el tejido de relaciones sociales y económicas; territorio que es local respecto a un global —por ejemplo, una región como espacio geográfico más amplio o un país—. El desarrollo económico territorial sería un proceso por el cual se genera un cambio estructural y cualitativo en el sistema productivo que permite una mejora en el bienestar de la población que habita el territorio.

Parece adecuado decir que no hay una teoría del desarrollo local (territorial) sino que hay teorías del desarrollo que entienden e integran de distinta manera la dimensión local y regional, o, en sentido más amplio, la dimensión territorial. En ese marco resulta ineludible la referencia a las teorías del desarrollo para contextualizar al desarrollo territorial.

Dentro del contexto de las teorías del desarrollo, un enfoque que asume la dimensión territorial como un aspecto clave para entender el proceso de desarrollo genera un espacio propicio para recuperar la dimensión política en el desarrollo y el rol de la política pública. Frente a los planteos que ven al desarrollo como fases consecutivas a ser transitadas de igual forma por todos —la idea del desarrollo como un lugar común donde todos deben converger— o los planteos de tipo universales y ahistóricos, el enfoque territorial del desarrollo aporta una forma clara y contundente de entender la especificidad del desarrollo, como proceso histórico, político, social y económico que pertenece, como proyecto de vida, a una comunidad o pueblo.

Por otro lado, el desarrollo como proceso no es solamente económico, pero tampoco es solo social, y es el territorio uno de los espacios que permiten enfrentar esa falsa dicotomía. Por otro lado, recupera el rol de los actores como un fac-

tor fundamental para explicar la capacidad de transformación productiva y social. A su vez, partiendo de la importancia de las instituciones para el desarrollo, la construcción de un proyecto de desarrollo en un territorio, lejos de las abstracciones, plantea el desafío de cómo dar lugar a reglas de juego y una adecuada tecnología institucional que las sostenga, para permitir acuerdos creíbles entre los actores y propiciar relaciones basadas en la reciprocidad y la confianza. Adicionalmente, considerar la dimensión territorial implica atender en forma relevante al lugar en el desarrollo de los procesos de descentralización del poder y de las nuevas formas de gobernanza.

En general, el enfoque del desarrollo territorial se nutre de valiosos aportes teóricos sobre el desarrollo *a secas*, pero aporta un diferencial importante que radica en ofrecer un espacio concreto para la combinación de teoría y praxis que permite trabajar el *cómo* del desarrollo, que suele ser el lado débil de la mayoría de las propuestas de teoría y política del desarrollo.

Desde un enfoque interdisciplinario se puede tomar la siguiente definición de *desarrollo territorial*:

El desarrollo territorial es un proceso orientado —y por lo tanto un proyecto— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo

e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones.¹

La mirada del desarrollo humano y el enfoque de desarrollo territorial, desde la perspectiva que se asume en este trabajo, tienen muchos puntos de contacto. Para el desarrollo humano el desarrollo tiene que ver con aquello que las personas pueden realmente hacer o ser, lo que Sen llama *funcionamientos* (*functionings*), y con las capacidades de que disponen, que será lo que determine las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida. La capacidad para funcionar es fundamental porque añade al funcionamiento la posibilidad real de ejecutarlo y, en definitiva, de elegir esa u otra forma de funcionar. De este modo la noción de desarrollo de capacidades se vincula con la noción de libertad, porque es la ampliación de las capacidades de las personas lo que permite la ampliación de las libertades para elegir la vida que se quiere vivir. Por lo tanto, ser libre es ser capaz de funcionar y el desarrollo es entonces el desarrollo de capacidades para ser libre.

El enfoque territorial del desarrollo, como se señaló, otorga un papel protagónico a los actores sociales, económicos y políticos del territorio en la planificación, la construcción y la gestión de su propio futuro. Esto no implica desconocer la importancia de los factores externos, tanto negativa como positivamente, sobre las posibilidades de desarrollo de un territorio, pero en cualquier caso la posibilidad de lidiar con las dificultades o aprovechar las oportunidades dadas en forma exógena depende en gran medida de la capacidad interna (endógena) de la sociedad y la economía locales (en lo colectivo) y de las personas y las empresas (en lo individual) para lograr la habilitación para funcionar (tomando prestada la terminología de Sen), que en este caso sería la posibilidad real de sortear las amenazas y aprovechar las oportunidades del medio externo.

En este sentido, la importancia del carácter endógeno del desarrollo local/regional establece

1 Definición del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial de la Universidad de la República (UdelaR).

un puente innegable con la necesidad de tener un enfoque de desarrollo en términos de capacidades (en el sentido de Sen). En la práctica esto implica que, más allá de medir convergencia o divergencia en términos de variables objetivas de resultados (pobreza, ingresos, empleos, riqueza, *stock* de bienes), importa tanto o más el recorrido hecho y, como resultado de él, las capacidades instaladas que quedan.

Finalmente, cuando hablamos de capacidades vinculándolas al desarrollo territorial también lo hacemos desde una perspectiva integral, como la que busca el desarrollo humano. Por lo tanto, un proceso de desarrollo local o regional es un proceso de desarrollo de capacidades sociales, económicas, políticas, institucionales. Un proceso que, además, pone en el centro de los objetivos al ser humano, buscando su bienestar (en el sentido de hacerlo más capaz para que sea más libre) y, sin desconocer las libertades individuales, con una preocupación especial por el colectivo, el desarrollo como sociedad.

Desarrollo y disparidades regionales en Uruguay

El contexto actual de crecimiento macroeconómico 2003-2013 marcaría, en principio, un período muy favorable para propiciar procesos de desarrollo regional. Esto invita a mirar qué ha pasado en términos de desigualdades territoriales y si las diferencias de desarrollo entre regiones (departamentos) en el país se han reducido o persisten. Esto último indicaría que hay cuestiones estructurales que necesitan de un enfoque específico (territorial) más allá de la visión macrosectorial.

En el trabajo se presentan varios antecedentes y trabajos que identifican persistentes desigualdades territoriales en el país. Estas desigualdades, a pesar de mejoras absolutas, se mantienen en términos relativos hasta el día de hoy. Las regularidades encontradas se pueden resumir en dos cuestiones:

- El Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que se lo analice desde la dimensión productiva, económica o social.
- Hay ciertas disparidades estructurales que se verifican en casi todos los estudios, con bastante coincidencia, y que refieren al atraso relativo de la región norte y noreste del país, seguida

de la región central, mientras que en el sur del país y, en menor medida, el litoral oeste se encuentran los departamentos más privilegiados según las diferentes dimensiones e indicadores que se eligen en los estudios.

Seleccionando algunas variables a escala departamental, como el ingreso de los hogares, la pobreza (medida por ingresos) y la informalidad, para los últimos cinco años (2008-2012) se observa que, a pesar de verificarse importantes mejoras absolutas en términos de pobreza, es mucho más decepcionante el desempeño en cuanto a reducción de la informalidad y de las disparidades en términos relativos de ingresos, pobreza e informalidad. El diagnóstico sigue mostrando a las regiones del norte y el noreste como los territorios de menor desarrollo relativo, mientras el sur del país exhibe los mejores desempeños.

También se muestra que las dicotomías que se utilizan para el abordaje territorial son en general falsas. Por ejemplo, la dicotomía Montevideo/interior esconde más de lo que explica. Montevideo es el departamento más heterogéneo y tal vez el que enfrenta mayores problemas relativos y absolutos en términos de desarrollo de su territorio. Por otra parte, el interior no es tampoco homogéneo e incluso la escala subdepartamental es muy relevante para entender las diferentes dinámicas de desarrollo en el país.

Si bien se confirma, en términos generales, el mejor posicionamiento relativo de los departamentos del sur, el este y el litoral oeste sobre los del norte y el noreste (y algunos del centro), dentro los departamentos también hay heterogeneidades que es importante considerar.

En esta misma línea, para entender el desarrollo territorial resultan poco adecuados los cortes que se realizan para el análisis, que igualan a todas las localidades del país de menos de 5000 habitantes, a todo el medio rural disperso o a todas las ciudades de más de 5000 habitantes. El trabajo muestra que algunas localidades menores presentan situaciones de rezago económico y social, incluso en departamentos como Maldonado y Colonia, que considerados en su conjunto ostentan muy buenos indicadores y excelentes posiciones relativas en el contexto país. Las ciudades que se encuentra enfrentadas a tensiones metropolitanas también tienen características particulares. En general, la sola consideración del tamaño de la ciudad no es suficiente para asignar lógicas comunes de desarrollo, sino que el lugar que ocupan en el territorio y el entorno local, departamental y

regional determina situaciones que pueden llegar a ser bien diferentes.

A su vez, como se podía esperar, lo rural no es homogéneo en todo el país, además de que no siempre se corresponde con los territorios más pobres o en situación más crítica. Una situación es la de las zonas rurales y las pequeñas localidades del norte y el noreste, que muestran mayores rezagos relativos en términos socioeconómicos, y otra situación muy distinta es la de las zonas rurales del sur, el suroeste y el sureste del país, que registran muy bajos niveles de pobreza e informalidad en el contexto nacional, así como niveles de ingreso superiores o similares al promedio del país. Más en general, surge la necesidad de una nueva interpretación del medio rural y las pequeñas localidades como espacios integrados de desarrollo rural-urbano o urbano-rural.

Finalmente, se realiza un ejercicio económico por departamentos para el período 1989-2010, a fin de testear la hipótesis de convergencia en términos de ingresos. Los resultados muestran que se verifica convergencia condicional, y que el factor más importante para condicionar esa convergencia es el capital humano. Si bien es un primer ejercicio que debe ser mejorado, ofrece evidencia razonable de que, en principio, no habría mecanismos automáticos que aseguren la convergencia entre regiones. En particular, la variable *capital humano* y su importancia para explicar la convergencia (o divergencia) pone énfasis en un aspecto endógeno del desarrollo, muy vinculado a la generación de capacidades locales y regionales, aspectos sobre los que se puede (y debe) trabajar desde y en el territorio, pero también desde los ámbitos nacionales.

Descentralización y desarrollo regional en Uruguay

A pesar de los importantes procesos de redimensionamiento de la variable *territorio* en la consideración del diseño y la implementación de la política de los ministerios y organismos del Gobierno nacional, hay que señalar que el proceso adquiere una característica de desconcentración de funciones más que de descentralización territorial. El espacio de la descentralización propiamente dicho queda acotado a algunas instancias internas de la propia organización nacional.

De hecho, la nueva legislación, en todos los casos, señala la importancia de coordinar las políticas con los GD y que estos deben participar en los

procesos, pero no se aclara cuál es la competencia departamental ni los cometidos que tienen los departamentos en la materia de que se trate. Cuando esto se aclara resulta en funciones más bien consultivas, no vinculantes, y en participaciones más bien referidas a la implementación en el territorio de definiciones tomadas en forma central. Por otra parte, en general se observa que los ámbitos subnacionales creados, si bien pueden participar de los diagnósticos, colaborar en la planificación y ejecución de políticas e incluso en su evaluación, así como formular sugerencias y propuestas, no tienen responsabilidades específicamente asignadas sobre las que puedan actuar con autonomía.

El proceso de descentralización en Uruguay, y en particular la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, deben contextualizarse en un proceso histórico nacional que se caracteriza por un fuerte centralismo, expresado en las instituciones y anclado en las mentalidades de los ciudadanos. Esto explica por qué en la comparación internacional el proceso de descentralización en Uruguay es tan particular.

Los municipios en Uruguay solo cumplen la condición de estar conformados por autoridades elegidas por los ciudadanos por sufragio universal —lo cual no es nada menor—, pero no cumplen con las características de no depender de un nivel intermedio de gobierno y/o tener cierta autonomía mínima, ni tampoco tienen competencias y recursos definidos por la Constitución o por ley en forma taxativa. De hecho el segundo nivel, el GD, funciona como tribunal de alzada del tercer nivel.

Respecto al proceso de descentralización en su dimensión más relevante para Uruguay, que es en la relación entre el primer y el segundo nivel de gobierno, varios autores destacan la orientación descentralizadora de la Constitución de 1996. Es la primera vez que aparece una referencia a la obligación del Estado de promover la descentralización del país (artículo 50). A su vez, se crea la Comisión Sectorial de Descentralización, y el Congreso de Intendentes (institución preexistente) adquiere rango constitucional.

Sin embargo, la Constitución de 1996 deja plasmada su orientación descentralizadora sobre todo en términos de posibilidades o potenciales cambios, los que no llegaron a materializarse a la hora de legislar y reglamentar en la materia. El estudio de CEDES (2010: 49) concuerda con esto al establecer:

[...] varias incorporaciones y/o modificaciones de la Constitución de 1996 pueden considerar-

se medidas descentralizadoras. No obstante, su carácter general y, en algunos casos, indeterminado, es un indicador de los problemas pendientes para construir un fuerte acuerdo que promueva una mayor autonomía y capacidades de los gobiernos de segundo nivel.

Un aspecto notable es que, de hecho, las competencias formalmente asignadas a nivel subnacional tienen como marco legal la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (n.º 9515), que es de 1935, a la que se le suma la reciente Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (aprobada en 2009). Exime de comentarios el solo hecho de que la materia, las competencias y los cometidos de los GD se sigan rigiendo por una ley que va camino a los 80 años de antigüedad.

En Uruguay se podría decir que el proceso de las últimas dos décadas ha seguido el camino de reformas administrativas y, en algunos sentidos, reformas políticas, antes que reformas fiscales o incluso de la toma de definiciones clave respecto de la asignación de recursos. Así, la Constitución de 1996 otorga nuevas responsabilidades administrativas a los GD, a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización, como ya fue señalado, para participar del proceso de descentralización, coordinar con las políticas nacionales y participar en las definiciones sobre temas presupuestales y transferencias de recursos entre niveles de gobierno. A su vez, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, como también se analiza, otorga competencias y responsabilidades específicas y nuevas para los GD. Además, por la vía de los hechos, los GD han ido asumiendo nuevos roles y nuevas competencias, vinculados a temas sociales, productivos y, en general, relacionados con la promoción del desarrollo de las sociedades locales.

Estos procesos no se acompañaron de una reforma fiscal ni de una revisión importante de la asignación de los recursos desde el primer nivel hacia el segundo. El resultado parece haber sido que la dependencia del nivel subnacional respecto al nacional ha ido aumentando con el tiempo, y que los cambios que se han ido procesando en materia fiscal van orientados a aumentar el peso de las transferencias en los ingresos de los GD y a reducir la autonomía fiscal, limitando las fuentes de ingresos propios y/o no dando lugar a nuevas fuentes de origen departamental (cuando el marco de la Constitución de 1996 lo permite).

Dicho lo anterior, no se sugiere en este trabajo un argumento lineal que establece que promoviendo mayor autonomía política y descentralización fiscal se contribuye a promover el desarrollo regional (hay buena parte de la literatura que señala efectos contrarios de una mayor descentralización sobre la cohesión y la convergencia territoriales). Por el contrario, se quiere dejar expresamente establecida la complejidad del tema, pero a la vez dar cuenta de que el proceso de descentralización en el país no está generando en verdad mayor autonomía en los niveles subnacionales, e incluso podría estar reforzando la dependencia del nivel nacional, por lo que los resultados que se quiera atribuir al proceso, sean buenos o malos, deben tener en cuenta esta realidad. Por otra parte, las nuevas competencias que van asumiendo los niveles subnacionales, además de no ir acompañadas de los recursos, como se ha dejado claro, tampoco parecería que se acompañen de procesos de generación de capacidades de recursos humanos e institucionalidad local adecuados para los desafíos que se enfrentan.

Elementos para una política de desarrollo territorial para el Uruguay del siglo XXI

La necesidad de un enfoque de desarrollo territorial para lograr la cohesión y contribuir al desarrollo del país

Si se considera que el desarrollo de un territorio, más allá de que se pueda ver impulsado o frenado por factores externos y/o condicionado por los accesos a los diferentes tipos de infraestructuras físicas y recursos materiales, es un proceso que tiene un fuerte componente endógeno asociado a la construcción de capacidades locales, entonces no necesariamente está asegurada una convergencia en términos de desarrollo de las regiones menos favorecidas por el solo transcurrir del tiempo y contextos de crecimiento en la escala nacional.

El componente de endogenidad hace que el desarrollo de un territorio dependa en última instancia de su capital humano y relacional, de cómo se organizan y con qué reglas de juego las actividades productivas, de cómo se aprovechan y generan capacidades internas tecnológicas, productivas, de negociación y concertación, en un

proceso que es impulsado por personas e instituciones concretas que, además, pueden generar el espacio para un proyecto de futuro compartido. Sin la construcción de esas capacidades se puede aprovechar un contexto favorable, pero solo mientras dure el ciclo de bonanza, y no se tendrán herramientas para lidiar con contextos negativos cuando estos lleguen. Por otra parte, el desarrollo, que es en sí mismo un concepto dinámico y relativo, puede mostrar, aun dentro de mejoras absolutas extendidas, una brecha relativa que no se acorta o que crece entre regiones.

La formación del capital humano

Las diferencias en términos de capital humano se identifican como parte de los desbalances estructurales del país y también como factor explicativo de la divergencia entre departamentos en términos de ingresos.

Un componente muy presente en las intervenciones de política para el desarrollo local y la implementación de sistemas productivos territoriales competitivos refiere a la formación de los trabajadores y los empresarios. Con este enfoque, la generación de capacidades no debe pensarse en forma independiente del funcionamiento del sistema productivo local y de las actividades que operan en el territorio. Es necesario contemplar en la formación de capital humano cuál es la *vocación productiva* actual y potencial del territorio.

Algunos aspectos y problemas relacionados con las intervenciones para la formación de capital humano refieren a: 1) la orientación del mercado objetivo de la actividad para la que se capacita; 2) la sostenibilidad de la oferta y la necesidad de enfoques flexibles; 3) la mirada excesivamente local y micro, que puede conducir a un enfoque miope; 4) la coordinación interinstitucional.

El necesario desarrollo de las capacidades del territorio para promover estrategias viables y sostenibles para el desarrollo productivo

El desarrollo económico local implica el desafío de superar el esquema que considera a los actores económicos solo en cuanto rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (precios relativos), como la única relación posible entre ellos. Más en general, supone extender esa lógica a todas las relaciones entre actores locales, donde la

cooperación y el accionar en pos de un proyecto colectivo son elecciones racionales que reportan mayor beneficio que el individualismo y el oportunismo.

Por lo tanto, en línea con lo que se ha planteado desde el marco teórico en las primeras páginas, las acciones para el desarrollo local deben tener un componente de visión integral del territorio como sistema de relaciones sociales y económicas. No se trata de evaluaciones de proyectos individuales, sino de promover proyectos enmarcados dentro de iniciativas colectivas o insertas en contextos más amplios que permitan la sustentabilidad y el desarrollo a largo plazo.

En esa clave de fortalecer y crear capacidades internas de los territorios y construir proyectos colectivos no hay determinismos ni recetas sobre cuál es la mejor forma de organizar la producción en el territorio. No se trata de promover clústeres territoriales o distritos ni cualquier otra forma de organización de la producción en particular. Se trata de promover una forma de organización adecuada para el territorio que permita que sus actores desarrollen capacidades propias que viabilicen su inclusión productiva y social como parte del funcionamiento competitivo y sustentable de la actividad. Esto puede referir a modelos de distritos, cadenas productivas, clústeres o redes de empresas, dependiendo de las especificidades de cada territorio, así como de las oportunidades y restricciones que este enfrente. Pero si no todos los territorios son iguales, entonces tampoco es válido todo en todos lados ni las mismas formas de impulsar y hacer las cosas.

Un estudio del IECON (Rodríguez Miranda, 2013) identifica diferentes realidades departamentales que requieren distintas estrategias y políticas para promover el desarrollo. En línea con otros trabajos y lo que en este Cuaderno se presenta, el estudio muestra que la región norte y noreste del país, y en menor medida el centro, se caracterizan por economías departamentales que tienen desventajas claras en términos de capital humano básico y capital humano especializado, que muestran tejidos productivos locales menos densos, menor capacidad empresarial local, mayor informalidad, economías de aglomeración urbana desfavorables en el contexto nacional y perfiles de estructura productiva con poco peso de la industria y otras actividades que no sean las directamente vinculadas al sector primario.

Por lo tanto, en este tipo de economía, aun cuando puedan haber recibido o puedan recibir inversiones externas importantes en algún sec-

tor productivo (típicamente la presencia de una o más empresas de gran porte en algún rubro de la agroindustria), las condiciones de entorno (las capacidades del territorio) distan de ser las adecuadas para construir en un *salto* un sistema productivo local o una cadena de valor territorial competitiva y con un conjunto de relaciones locales denso como para identificar un sistema territorial. Entonces, para tener capacidad de aprovechar realmente las oportunidades que puedan aparecer por impulsos externos o para construir oportunidades desde lo interno (si no hay demasiados impulsos externos), es necesario trabajar en las capacidades de la población, las empresas y la economía local desde los primeros *escalones* que falten, y no empezar por el final de la *escalera*, asumiendo desafíos abordables y con probabilidad de éxito razonable.

En esta línea, para este tipo de economía departamental, con estructuras productivas altamente especializadas en actividades de base primaria y con condiciones entre medias y bajas de entorno para el desarrollo competitivo y sistémico de actividades productivas, es razonable que la prioridad sea mejorar los vínculos productivos de las grandes actividades primarias y agroindustriales (que estén presentes) con el resto de la economía local. Como se plantea en el estudio del IECON, el modo de intervención sugerido es enfocar esfuerzos en aspectos como la capacitación para el trabajo, en forma selectiva (con acuerdo público-privado, a medida, con flexibilidad, sin crear ofertas rígidas de formación, apuntando a resolver cuellos de botella) y con focalización en las demandas de las actividades más importantes del territorio. La brecha, por calificación, entre demanda y oferta de trabajo en un departamento es uno de los primeros aspectos a transformar de problema en oportunidad.

Por otra parte, también es necesario llevar a cabo acciones selectivas de mejora y apoyo a servicios locales para dichas actividades. En efecto, un enfoque de sistemas productivos de base territorial supone generar capacidades que permitan que el territorio retenga para sí parte del excedente productivo que en él se produce a partir de las principales actividades generadoras de riqueza. Esto implica romper con el paradigma que relaciona los microemprendimientos y pequeñas empresas solamente con la elaboración de un producto físico, y en general de carácter artesanal. Promover empresas locales de servicios productivos dirigidos a empresas competitivas (en el mercado nacional y de exportación)

es también una forma de promover el desarrollo local, y posiblemente muy efectiva.

A su vez, junto con esas acciones más directamente orientadas a lo productivo y empresarial, por las características de estas economías que muestran problemas de capital humano y actividades con demandas de trabajo que no responden en grandes volúmenes a una alta calificación pero que sí requieren una población mejor preparada, aparece como una línea de trabajo importante la capacitación y formación en competencias básicas para la población. Junto con esto, ver las formas de fortalecer redes y capital social, así como promover actividades que diversifiquen el tejido productivo local (en estructuras muy concentradas en pocos rubros primarios o agroindustriales en el mejor de los casos), son otras acciones y estrategias sugeridas.

Sin pretender decir nada nuevo, es claro que las iniciativas más ambiciosas de clústeres, distritos o sistemas productivos territoriales, iniciativas asociativas entre empresas o programas potentes de desarrollo de proveedores locales, entre otras políticas similares, tienen los entornos más favorables para diseñarse e implementarse con éxito en el área metropolitana del país y en el eje sur Colonia-Maldonado. Si se pone atención en las experiencias recientes de los programas con estos objetivos de OPP (PACC) y MIEM (Pac-Pymes), se podrá corroborar esta afirmación. En términos de capacidades y masa crítica, la situación de estas regiones del país no es la misma que la de los departamentos del norte y el noreste, por ejemplo. Por lo tanto, la construcción de capacidades no tiene los mismos desafíos ni las mismas implicaciones en uno y otro caso. Una verdadera política de desarrollo territorial debe considerar estas diferencias, para identificar las capacidades existentes en cada territorio y la mejor forma de desarrollarlas.

Mejor desconcentración y coordinación en las políticas nacionales para el desarrollo local

Un dilema que no parece tener clara respuesta desde los objetivos planteados por el Gobierno es el que se pregunta si *descentralizar* o *desconcentrar*. Descentralizar refiere a transferir poder, competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, pero en Uruguay el término no siempre se utiliza en ese sentido, sino que se dice *descentralizar* cuando en realidad se *desconcentra*. Como señalan Oszlak y Serafinoff (2011):

[...] la descentralización no implica solo una modificación en el esquema de división funcional del trabajo entre jurisdicciones estatales. [...] una transferencia con el alcance indicado contrariaría uno de los fundamentos básicos de la estatidad uruguaya y afectaría el fuerte centralismo que ha caracterizado la vida institucional del país. Por lo tanto, resulta difícil esperar que, de manera unilateral y voluntaria, el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituido la base de su poder durante más de un siglo.

Por lo tanto, no es raro que el Estado uruguayo haya iniciado un proceso que es más de desconcentración que de descentralización para atacar el problema del exacerbado centralismo.

La desconcentración es un proceso de transferencia de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían desde la capital, derivando los temas de implementación a estructuras administrativas desconcentradas en los departamentos. Esto se acompañó en algunos casos de ámbitos de participación ciudadana y/o de coordinación interinstitucional. Hay trabajos recientes que analizan la territorialización de las políticas públicas (Cardozo y Ziccardi, 2010; CEDES, 2010; Midaglia et al., 2010), es decir, el proceso de desconcentración que ha llevado adelante el país en los últimos años. Estos estudios y la propia observación de cómo funcionan las políticas permiten observar dos cosas. La primera es que la dimensión territorial ha adquirido en las políticas públicas una importancia que antes no tenía. La segunda es que, como fruto de ese proceso explosivo de organismos centrales que desarrollan políticas de desconcentración en el territorio, se producen problemas de coordinación.

Los problemas señalados no son mayores que los que pueden existir en el ámbito nacional, por lo que en la dimensión territorial se produce un reflejo de esto. A su vez, la institucionalidad local puede no tener la capacidad de funcionar como el factor articulador en el territorio (dentro de un proceso que no es descentralizador) y, en algunos casos, los actores locales también pueden actuar de forma oportunista frente a los diversos ámbitos de coordinación que se crean en forma fragmentada desde diferentes organismos del Gobierno central (en los que siempre son los mismos actores locales los que participan).

Por lo tanto, surge como una materia pendiente una mejor coordinación del proceso de desconcentración, que podría incluso ser vista como

un paso favorable para propiciar una posterior política más descentralizadora. Esto no implica desconocer que se han hecho muchos esfuerzos por crear ámbitos de coordinación interinstitucional en el territorio, pero busca señalar que aún se está en camino de lograr un diseño institucional óptimo y operativo.

Desarrollo equilibrado: rol de las transferencias

En el Cuaderno se ofrecen argumentos teóricos que respaldan la importancia de las transferencias como instrumento de distribución de recursos del Gobierno nacional para asegurar los equilibrios o compensar los desequilibrios territoriales. Por otra parte, el análisis realizado muestra las diferencias en términos de capacidades que hay entre los departamentos del país, lo que refleja actividad económica y productiva también muy desbalanceada entre territorios, razón por la cual el riesgo es grande si se opta por la autonomía de cada departamento y que cada uno quede librado a sus propios recursos. De hecho, la construcción de capacidades en los territorios menos favorecidos requiere de apoyos que distribuyan recursos desde las arcas centrales, pero estos deben orientarse hacia esa construcción de capacidades y no solo a resultados.

Por ende, sin desconocer la importancia de un esquema de transferencias, un desbalance cada vez mayor en los ingresos de los departamentos hacia ese componente de transferencias en detrimento de los ingresos propios y una lógica de dirigismo central de los recursos basada en condicionamientos no parece ser la mejor forma de promover las capacidades endógenas de los territorios, sino que más bien contribuye a la lógica de dependencia que, en un país tan fuertemente unitario, tanto se cultiva desde la centralidad como desde lo local.

Una necesaria reformulación de la descentralización: ¿qué tipo de proceso y hasta dónde queremos llegar?

Del análisis realizado surge que es necesario promover en el país una discusión en profundidad sobre qué proceso de descentralización se quiere impulsar. Seguramente el caso uruguayo no necesita una descentralización que genere muy altos grados de autonomía como en otros países de mayor tamaño (superficie y población), países que

cuentan con ministerios provinciales, regionales o estatales y/o una alta autonomía fiscal que afecta a los principales impuestos (como el IVA y el impuesto a la renta). Pero tampoco parece consistente que los gobiernos departamentales —el segundo nivel de gobierno— puedan seguir respondiendo al concepto de una «intendencia», es decir, con competencias restringidas a los servicios básicos de limpieza y mantenimiento de la infraestructura física de ciudades y caminos. De hecho esto no es así, ya que, como se ha señalado, las intendencias han asumido nuevos roles que implican intervenciones e iniciativas desde lo local en las áreas de la salud, la producción o las políticas sociales, y más en general en la promoción del desarrollo.

A su vez, la necesidad de los ministerios y otros organismos del nivel central de llegar con sus políticas al territorio han generado una serie de estrategias de territorialización de políticas que incluyen (aunque no siempre) en alguna medida a los gobiernos departamentales; en muchos casos porque se ha tenido que reconocer que el GD es una institucionalidad de proximidad más adecuada para lidiar con ciertas cuestiones territoriales que todo el aparato central desde Montevideo.

En función de estas consideraciones, para el Uruguay lo más adecuado sería encontrar una *fórmula propia* y consensuada sobre cuál sería la descentralización que se impulse y dentro de qué marco de políticas de desarrollo local y regional. Es decir, encontrar el punto medio, que no es una alta ni muy baja autonomía para los territorios (departamentos y municipios). La discusión está abierta, aunque no se observa un debate explícito al respecto; es decir, definir si se va por más y mejor desconcentración o si se quiere mejorar y profundizar la descentralización. Por ello se hace necesario abordar una instancia de diálogo nacional y convergencia hacia algún consenso al respecto.

Sería un error pensar que se puede mejorar el esquema del tercer nivel de gobierno sin plantear una revisión sistémica de la descentralización, es decir, sin considerar el conjunto completo de relaciones, empezando por la relación entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales. De hecho, como señalan Oszlak y Serafinoff (2011), la naturaleza que la normativa uruguaya confiere a los departamentos (intendencias) no difiere demasiado de la de un típico municipio en cualquier otro país, lo que por sí solo explica la dificultad de introducir en

este esquema un tercer nivel de gobierno, que sería, de hecho, redundante.

En este Cuaderno nos animamos a plantear que, dada la incongruencia entre niveles, la debilidad del segundo nivel y la «descentralización» que realiza la ley en este segundo nivel del propio proceso de descentralización hacia el tercer nivel no parecen conformar un equilibrio estable. Las demandas de la población hacia las autoridades que elige democráticamente, frente al desajuste en la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales y las expectativas generadas, solo pueden terminar en una reforma que redefina las cosas de manera adecuada (sea cual sea) o en un descreimiento de los instrumentos y de todo el proceso de descentralización, lo que probablemente lleve a un reclamo por más centralización.

Por otro lado, si se optara por avanzar en la mejora del proceso de descentralización, debería atenderse una secuencia diferente a la que se ha planteado en términos de descentralización, de competencias y de recursos. Como se plantea en el Cuaderno, siguiendo a Faletti, si prevalecen los intereses nacionales lo que sucede, en general, es que primero se produce una descentralización administrativa, de forma que se traspasan y definen competencias y responsabilidades, pero sin que se produzca una reforma fiscal o se asignen los recursos necesarios. De esta forma, con responsabilidades adicionales para el nivel subnacional pero sin recursos, el Gobierno nacional fortalece su poder de dominación, generando condiciones de dependencia que coartan las siguientes rondas de descentralización.

En Uruguay, las competencias de los GD se han ido extendiendo por la vía de los hechos (ampliando los cometidos que define la ley de 1935), con una evolución en los últimos años coincidente con el discurso descentralizador, que ha aumentado la dependencia del nivel subnacional respecto al nacional. Esto se refleja en un mayor peso de las transferencias y, con ellas, de los condicionamientos en los ingresos de los GD, ingresos totales que han crecido pero con reducción de la autonomía fiscal, limitando las fuentes de ingresos propios y no dando lugar a nuevas fuentes de origen departamental (cuando el marco de la Constitución de 1996 lo permite; por ejemplo, la creación de nuevos impuestos en la órbita de la intendencia). Cuando el segundo nivel de gobierno descentraliza hacia el tercer nivel, en general, reproduce la secuencia; los recursos, cuando llegan, son la última etapa.

Por lo tanto, si es que se quiere reformar el proceso de descentralización, más allá de la profundidad que se le quiera dar, conviene que la lógica del proceso y la negociación supongan pasos sucesivos en los que la descentralización administrativa —es decir, el efectivo traspaso de competencias y responsabilidades— se produzca después de que en una primera instancia se haya brindado legitimidad política y disponibilidad de recursos.

Problemas de dimensión socioterritorial que podrían requerir nuevos instrumentos de política

En el Cuaderno no se pretende ofrecer propuestas acabadas ni diseños concretos de instrumentos, sino dejar una agenda abierta de temas y problemas abordables desde políticas territoriales que pueden tener una consideración especial dentro de un esquema de revisión del proceso de descentralización en el país. En todos los casos la institucionalidad existente, a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización, debería ser parte propositiva y luego activa del diseño institucional que se defina.

Las cuestiones que en el Cuaderno se señalan como relevantes son:

El problema de la segregación residencial y la exclusión social en las grandes concentraciones urbanas

Este problema debe ser motivo de atención prioritaria para la política de desarrollo, y con un abordaje desde un enfoque territorial, que no supone la focalización de la intervención en clave de compensación, sino una visión integral del territorio para intervenir por la recuperación de la integración social y la capacidad de pertenencia a una misma ciudad. Evitar las ciudades duales contribuirá a evitar los países duales y, por lo tanto, permitirá construir en forma colectiva un proyecto compartido de desarrollo, de vida y trabajo.

Fondo para la Cohesión Departamental

Esto alude a un tema diferente del que refiere a qué competencias y qué recursos deberían descentralizarse o no en los gobiernos departamentales y, en función de las diferentes poblaciones, sus tamaños relativos, problemáticas específicas y demandas, cuántos recursos deben transferirse o asegurarse con fondos propios para abordar

esas responsabilidades en cada GD. El tema aquí corresponde al objetivo de discriminar positivamente apoyando a aquellos departamentos que presentan menor desarrollo relativo —incluso con independencia de si la forma de aplicar los fondos es más o menos centralizada o descentralizada—.

Fondo para proyectos de desarrollo regional

En Uruguay no existe el concepto de *región*, no hay una cultura de cooperación siquiera entre administraciones de departamentos limítrofes y prácticamente no existen elementos normativos con incentivos fuertes para pensar en forma regional más allá de los límites departamentales. No obstante, la planificación del Gobierno nacional es por lo general de carácter regional, debido a que grandes obras de infraestructura —sean de energía, conectividad, logística, riego o de servicios ambientales— requieren dicha escala regional para lograr viabilidad y eficiencia. Por lo tanto, para que se generen la cooperación y la planificación interdepartamentales puede ser un buen estímulo el diseñar un instrumento que permita acceder a fondos especiales si se trata de proyectos de carácter regional que involucren a más de un departamento, pero de forma integrada y sinérgica, no como mera suma de proyectos departamentales.

Mecanismos de compensación de impactos negativos

Se debería analizar la posibilidad de un mecanismo compensatorio por el cual los departamentos que tengan impactos negativos sobre sus posibilidades de desarrollo económico y social, provocados por emprendimientos o situaciones que responden a decisiones y procesos de carácter nacional, puedan acceder a fondos para la mitigación de esos impactos o la generación de nuevas oportunidades de desarrollo. Esto debe estar enmarcado en el entendido de que hay obras de infraestructura y decisiones de promoción de ciertas actividades productivas que, además de que pueden ser indispensables para el desarrollo del país, no pertenecen a la esfera local de decisión. Sin embargo, también se entiende que, según un concepto de desarrollo equilibrado, es posible compatibilizar los objetivos nacionales contemplando los intereses locales, en particular compensando externali-

dades negativas en los territorios afectados o incluso generando condiciones para permitir sinergias positivas a partir de nuevas actividades y procesos que antes no existían.

Promover espacios de desarrollo rural-urbano en el interior del país

La propuesta podría consistir en destinar fondos del presupuesto nacional para crear un programa con la finalidad de apoyar el desarrollo integral de localidades del interior del país que no sean capitales departamentales ni ciudades de primer orden, considerando el territorio de intervención como un espacio de articulación rural-urbano —es decir, considerando la localidad urbana y su entorno rural—. Esto surge de constatar que en la mayor parte del interior del país las economías locales no refieren a un ámbito urbano o rural como categorías dicotómicas, sino que constituyen espacios de articulación rural-urbana (Rodríguez Miranda, 2011c).

Comité de políticas de frontera y apoyo a la cooperación transfronteriza

Esta propuesta plantea la necesidad de considerar la problemática y la situación particular de las localidades de frontera en el país. Si bien existen algunos programas que focalizan apoyos a proyectos o emprendimientos económicos o sociales en las localidades o departamentos de frontera (por ejemplo, en el Ministerio de Desarrollo Social [MIDES]), lo que aquí se propone es un abordaje más integral y acorde con la especificidad del problema, buscando que este pueda ser atendido en las decisiones que se toman en la órbita nacional, donde la frontera no suele ser una consideración prioritaria (salvo excepciones por coyunturas específicas).

Apoyo a la generación de estadística socioeconómica local

Se sugiere analizar una política de apoyo a la generación de información accesible para los GD y los municipios, tanto a partir de fuentes secundarias disponibles como a partir de la generación primaria de datos. Estos apoyos deberían incorporar siempre un componente de fortalecimiento institucional que asegure la interpretación de la información y cierto grado de autonomía para que dicho gobierno local pueda realizar su mantenimiento (actualización).

1. Marco conceptual: desarrollo territorial y desarrollo humano

La dimensión territorial y endógena en el desarrollo

La teoría del desarrollo y la dimensión territorial

Un poco más adelante precisaremos una definición de territorio y de desarrollo territorial; por ahora nos manejaremos en forma preliminar con estos conceptos asumiendo que el territorio refiere a una apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular donde lo relevante para definirlo es el tejido de relaciones sociales y económicas, territorio que es local respecto a un global —por ejemplo, una región como espacio geográfico más amplio o un país—. El desarrollo económico territorial sería un proceso por el cual se genera un cambio estructural y cualitativo en el sistema productivo que permite una mejora en el bienestar de la población que habita el territorio.

Como señala Arocena (2002), parece adecuado decir que no hay una teoría del desarrollo local (territorial) sino que hay teorías del desarrollo que entienden e integran de distinta manera la dimensión local y regional o, en sentido más amplio, la dimensión territorial. Por lo tanto, es ineludible la referencia a las teorías del desarrollo para contextualizar el desarrollo territorial.

No obstante, en la perspectiva de este trabajo, la consideración de la dimensión territorial no es un mero detalle ni una variable más de segmentación para el análisis, sino que tiene implicaciones que determinan formas muy diferentes de entender el propio proceso de desarrollo, desde sus fines hasta su dinámica.

A continuación se repasan solo algunos aportes relevantes a la teoría del desarrollo, sin pretender un examen exhaustivo de teorías y enfoques, sino, mucho más modestamente, señalar algunas relaciones sobre cómo se ha mirado en general el tema del desarrollo y cómo se ha incorporado (o no) la dimensión territorial.

Luego de la crisis del 29, con la pérdida del optimismo en el mercado, comenzaron a predominar en Occidente las corrientes keynesianas y el Estado desarrollista, dentro del capitalismo, mientras en paralelo surgía el modelo soviético como alternativa no capitalista del desarrollismo. Vázquez Barquero (2005) señala en ambas situaciones la presencia de un «fundamentalismo» del capital, que centra todo el proceso de desarrollo en la cuestión de la acumulación, en su dimensión cuantitativa, configurando una teoría del crecimiento económico más que del desarrollo. Como señalan Payne y Phillips (2010), en los cincuenta un grupo de expertos de las Naciones Unidas, tomando los resultados del modelo Harrod-Domar,² recomendaron en un informe llamado *Medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados* un rol activo del Estado en la planificación del desarrollo, con el objetivo de aumentar las tasas de ahorro para incrementar la inversión de capital, como forma de generar el crecimiento. A su vez, en 1960 Rostow expresaba, en forma simple y efectiva, la idea central de la teoría de la modernidad, identificando cinco fases del crecimiento económico: 1) la sociedad tradicional; 2) las precondiciones para el despegue; 3) el despegue; 4) la madurez, y 5) el consumo de masas.

Como señala Vázquez Barquero (2005), si bien las teorías del crecimiento a la Harrod-Domar recuperan el rol de la política pública y la noción de desarrollo como un proyecto (que necesita ser impulsado y planificado), pecan de una visión demasiado cuantitativa y lineal del fenómeno, dentro de una mirada también muy economicista. Por otra parte, las teorías como la de Rostow, si bien ofrecen una visión que no es solo económica, reducen también el fenómeno del desarrollo a una interpretación lineal, situándolo en un

2 Roy Harrod en 1939 y Evsey Domar en 1947 plantearon en forma matemática las relaciones entre inversión y ahorro que explican el crecimiento económico (el célebre modelo de Harrod-Domar).

lugar común adonde todos van a llegar en algún momento, lo que establece la idea de un único sendero posible y cierto.

Sin embargo, varios aportes muy tempranos desde la teoría económica planteaban modelos alternativos de desarrollo, como los distritos marshallianos (Marshall, 1890) o explicaciones del desarrollo como un proceso que no puede dissociarse del rol de un determinado tipo de actor, como el *entrepreneur schumpeteriano* (Schumpeter, 1934). Por su parte, otros autores ponían un fuerte acento en el rol de las externalidades en los procesos de desarrollo, como los rendimientos crecientes debido a economías externas tecnológicas y de escala (Rosenstein-Rodan, 1943) o las externalidades asociadas a los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en los diferentes sectores de la industria (Hirschman, 1958). Estas dinámicas estaban muy lejos de explicar convergencia en términos de trayectorias de desarrollo; por el contrario, planteaban un fuerte espacio para la política de desarrollo con vistas a desencadenar círculos virtuosos de crecimiento.

Otras teorías que ocuparon un espacio muy importante son las del *subdesarrollo*. En este sentido, destaca el estructuralismo latinoamericano, que nace con la CEPAL de Prebisch en los cincuenta, con su teoría centro-periferia y la propuesta de desarrollo para América Latina basada en la industrialización sustitutiva de importaciones. En estos enfoques, el énfasis en la especificidad de la situación de América Latina y el Caribe frente a la otra realidad contrapuesta de los países centrales puede haber subestimado la disparidad entre los diferentes países del continente y dentro de ellos.

Por su parte, también en América Latina se puede destacar la *teoría de la dependencia*,³ que asume que el capitalismo no es una fase más para llegar al socialismo sino que hay que «romper» con el sistema o «desconectarse». Entre las fortalezas de estos enfoques está la argumentación sobre la interpretación histórica de los procesos, pero no completan una propuesta alternativa al sistema predominante que critican.

Como plantea Alburquerque (2012), más cerca en el tiempo, desde los años setenta hasta los noventa, ocurrió la contrarrevolución neoliberal, caracterizada por el predominio del capital financiero como rector del proceso de globalización. Esto tiene su sustento teórico en el monetarismo de Milton Friedman. Por otra parte, en el marco

3 Entre otros, los trabajos de Cardoso y Faletto (1977) y Dos Santos (1970).

del Consenso de Washington, el enfoque neoliberal tomó particular fuerza en varios países de América Latina. Fue el tiempo de las reglas universales que debían aplicarse evitando que el Estado y la política intervinieran demasiado, para que la globalización (financiera) permitiera el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo. Ya a mediados de los noventa, la crisis en México y su expansión a la región, la crisis asiática hacia finales de la década y las crisis sufridas en América Latina sobre finales del siglo XX y principios del XXI pusieron en cuestión la idea de dejar el desarrollo de los países en manos de los mercados globales y el capital financiero. Las nuevas crisis del mundo desarrollado, que comenzaron a hacerse sentir desde 2008, sobre todo golpeando a Estados Unidos y Europa, también han ofrecido un marco propicio para volver a pensar en términos de políticas de desarrollo.

En el actual momento de crecimiento económico de América Latina, en un contexto donde el rol de la política pública ha recuperado un importante espacio, antes perdido, el debate sobre el desarrollo está lejos de ser algo superado o de menor importancia. Por el contrario, sin quitar valor ni mérito a las políticas distributivas, en mi opinión, el desafío sigue siendo cómo construir un proyecto de desarrollo que es, en el fondo, un proyecto político y que no disocia lo económico de lo social. El proceso debe ser el medio, pero también el fin. Al respecto, los nuevos enfoques,⁴ como el desarrollo sostenible, el desarrollo humano y las instituciones y el capital social, nos hablan de eso. No parece razonable —más bien

4 En realidad, ideas de novedad relativa. El tema de la sostenibilidad ya se plantea desde el informe Meadows de 1972, encargado por el Club de Roma (*Los límites del crecimiento*), tomando un nuevo gran impulso en 1987 con el conocido informe Brundtland de las Naciones Unidas. A su vez, el enfoque del desarrollo humano, sobre el cual volveremos más adelante, tiene su antecedente en el enfoque de las necesidades del que es pionero un trabajo de la OIT de 1976 (*Empleo, crecimiento y necesidades básicas: el problema en un solo mundo*). El enfoque de las instituciones en el desarrollo tiene raíces en la *vieja escuela* de la economía institucional de fines de siglo XIX y principios del XX (con autores como Thorstein Veblen) y más recientemente el neoinstitucionalismo, a partir del trabajo de Coase (su artículo de 1960, «The problem of Social Cost»), los posteriores aportes de North (1993) y Williamsom (1993), pero también desde el enfoque del capital social, sobre todo abordado desde perspectivas socioculturales y que plantean lógicas rectoras de interacción ajenas a las del mercado.

es contradictorio— depredar para luego buscar sustentabilidad, privar a las personas del desarrollo de sus capacidades argumentando que al final del camino será posible ampliarlas para su pleno goce, o favorecer y construir reglas de juego y relaciones entre personas y colectivos que no permitan la cooperación, el acuerdo y la gestión del conflicto (en el desacuerdo) para buscar *ex post* mecanismos mitigadores que permitan una sociedad con un poco más de integración y cohesión social (o un poco menos de fragmentación).

A partir de este sintético (e incompleto) repaso de algunos hitos y enfoques en las teorías del desarrollo, es posible señalar que en general dichos planteos dialogan poco con la dimensión territorial del desarrollo, en el sentido en que se expone en este Cuaderno. Sin embargo, algunos de los planteos de los autores que fueron pioneros en pensar en el desarrollo contienen ideas y conceptos que dan fundamento a una consideración de la dimensión territorial como categoría principal, y no secundaria, para entender los procesos de desarrollo y sus dinámicas.

Por lo tanto, se deben reconocer los fundamentos de un enfoque territorial y endógeno del desarrollo en las propias raíces del pensamiento sobre el desarrollo, aunque ese vínculo se encuentre en forma implícita (salvo en formulaciones como la de Marshall sobre los distritos industriales) o haya que descubrirlo (o construirlo) desde una relectura y nueva interpretación de viejos planteos. Pero, al mismo tiempo, también es muy oportuno hacer la pregunta de qué puede aportar la dimensión territorial en el momento actual de las teorías del desarrollo, como producto de esa nueva interpretación que es posible hacer de los temas y aspectos que desde siempre han provocado la preocupación y ocupación de quienes piensan en el qué y el cómo del desarrollo.

En términos generales, un enfoque que asume la dimensión territorial como un aspecto clave para entender el proceso de desarrollo genera un espacio (entre otros que puede haber, pero uno muy relevante en sí mismo) propicio para recuperar la dimensión política en el desarrollo y el rol de la política pública. Frente a los planteos que ven al desarrollo como fases consecutivas a ser transitadas de igual forma por todos, como un lugar común donde todos deben converger, o los planteos de tipo universal y ahistórico, el enfoque territorial del desarrollo aporta una forma clara y contundente de entender la especificidad del desarrollo como proceso histórico, político, social y económico que pertenece, como proyecto

de vida, a una comunidad o pueblo, frente a una propuesta globalizadora que no parece dejar lugar para proyectos nacionales y mucho menos locales. No se trata de autarquía, sino de reivindicar un espacio propio desde el cual participar y vincularse a la globalidad y, por qué no, también ser parte constructora de ese todo.

Esta mirada, además, genera espacios muy concretos para hacer explícitas las tensiones respecto al poder, en las dimensiones local, regional y nacional, pero también en la escala global, reconociendo la validez que aún tiene la consideración de la relación asimétrica norte-sur (como planteaba el estructuralismo latinoamericano), pero con una nueva mirada que se ajusta mejor a la realidad de los procesos actuales, donde se generan nuevos espacios de relación en el sistema mundial, tanto local-global como local-local (territorios de diferentes países y/o continentes), sin mediar necesariamente el Estado-nación, lo cual supone nuevas oportunidades y, por supuesto, también nuevas amenazas para los procesos de desarrollo.

El desarrollo como proceso no es económico solamente, pero tampoco es solo social, y es el territorio uno de los espacios que permiten enfrentar esa falsa dicotomía. El desarrollo desde esta mirada permite pensar en sistemas productivos donde la organización de la producción ocurre de forma competitiva, sobre la base de la cooperación y la generación de externalidades positivas, pero sin ser un objetivo que se agota en sí mismo, sino la expresión de un proyecto socioterritorial de desarrollo. Esto es un aspecto que diferencia al enfoque de desarrollo económico local o territorial de otros enfoques de competitividad y clústeres (en la terminología a la Porter).⁵

Otro aporte del desarrollo local y regional es que recupera el rol de los actores como un factor fundamental para explicar la capacidad de transformación productiva y social. Esto, que tiene una raíz en el *entrepeneur* de Schumpeter, adquiere una dimensión colectiva y propiamente territorial en enfoques más recientes, como el del *milieu innovateur* (Aydalot, 1986), que tiene su origen en el trabajo del Groupe de Recherche Européen sur les Millieux (GREMI, creado en 1984). Este enfoque analiza la innovación como fenómeno colectivo asociado a cierto substrato territorial en el cual las redes de relaciones interempresariales y las formas de cooperación compatibles con el

5 Para ampliar sobre esto véase Alburquerque (2006).

mantenimiento de la competencia favorecen y aceleran el proceso (Méndez, 2000). Sin el entorno propicio es muy difícil que surjan innovaciones en el sistema productivo, pero para que el entorno sea innovador es necesario que existan actores locales capaces de actuar creativamente y de aprender, ya que son ellos quienes deben dinamizar y transformar el entorno a través de sus decisiones de inversión y producción (Maillat, 1995).

Por otra parte, la importancia de la dimensión territorial en el factor innovación como elemento clave también aparece en los enfoques evolucionistas,⁶ que plantean la idea de los sistemas nacionales de innovación en diálogo con sistemas regionales, donde la localización geográfica es muy importante y se relaciona con los componentes tácitos del conocimiento y el peso de la historia y la trayectoria en los procesos de desarrollo.

A su vez, desde la importancia de las instituciones para el desarrollo, en el sentido que plantea North (1993), la construcción de un proyecto de desarrollo en un territorio, como proyecto de economía y sociedad local, se vincula fuertemente con las *reglas de juego* que el sistema de actores económicos y sociales acuerda y construye como base de su relación. En efecto, lejos de las abstracciones, en el territorio es donde se debe pensar en concreto cómo dar lugar a reglas de juego, así como en una adecuada tecnología institucional que las sostenga, para viabilizar el desarrollo, permitiendo reducir la incertidumbre propia de todo intercambio y relación humana, minimizar los costos de transacción, establecer acuerdos creíbles entre los actores y propiciar relaciones basadas en la reciprocidad y la confianza.

Para que el desarrollo sea posible, el territorio debe poder acumular otro tipo de activo, además del capital físico y el conocimiento. Un activo relacional que permita las sinergias positivas entre los otros factores que tienen el potencial de contribuir al desarrollo. Al respecto, el concepto de capital social (desde perspectivas como las de Coleman o Putnam, entre otros) es muy útil para analizar cómo una sociedad local puede poner al servicio del colectivo, de un proyecto de desarrollo, los diferentes recursos, capacidades y saberes que poseen sus actores sobre la base de relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. Esto no supone recetas ni soluciones únicas.

6 A partir del trabajo de Nelson y Winter (1973), entre otros aportes.

Autores como North (1993) también incorporan al análisis la dimensión del poder y las asimetrías en la relación entre los actores. Desde la perspectiva territorial, que supone una visión multinivel, estas relaciones de poder, intereses y asimetrías entre actores se enriquecen, complejizando las lecturas nacionales que solo hacen cortes sectoriales, económicos y políticos, que reconocen a los niveles subnacionales no más que como ámbitos de reproducción de la lógica nacional. Por el contrario, los proyectos locales de desarrollo pueden entrar en tensión con los proyectos nacionales, y alinear de un lado y otro a diferentes tipos de actores sin que esto siga una lógica predecible desde una mirada desprevenida de la dimensión territorial como elemento clave para entender el conflicto.

Entonces, como se viene argumentando, el enfoque del desarrollo territorial se nutre de valiosos aportes teóricos sobre el desarrollo *a secas*, pero aporta un diferencial importante que radica en ofrecer un espacio concreto para la combinación de teoría y praxis, la cual permite trabajar el *cómo*, que suele ser el lado débil de las propuestas de teoría y política del desarrollo. Siempre estamos en busca de ese *cómo*, pero si lo encontráramos seguramente nos remitiría a personas, empresas, instituciones, organizaciones concretas y, sobre todo, al sistema de relaciones entre estos actores que tienen ciertas características y no otras, y a su vez no existen realmente en la abstracción de lo nacional o lo sectorial (aunque estas sean categorías de análisis muy válidas), sino que tienen su espacio *vital* asociado a cierto espacio socioterritorial.

En particular, considerar la dimensión territorial implica tomar en cuenta procesos de descentralización del poder y de nuevas formas de gobernanza, en conflicto con el mundo tradicional del Estado-nación, haciendo explícito al desarrollo como categoría política. Es difícil no estar de acuerdo con que se necesita una nueva gobernanza mundial para lidiar con los problemas globales, típicamente los problemas ambientales globales y la regulación del capital financiero global (que no deberíamos consentir que sea quien dirija los proyectos nacionales de desarrollo). También parece razonable que el instrumento del Estado-nación es fundamental para sentar bases para esa nueva gobernanza. Pero esa nueva gobernanza también necesita de nuevos instrumentos, de nuevas formas de favorecer los entendimientos, los consensos y los proyectos de desarrollo entre las comunidades y pueblos,

permitiendo nuevos ámbitos de decisión efectiva (poder) y acción (recursos) en los espacios locales, regionales, regionales en clave internacional y transfronterizos.

Por otra parte, respecto a los nuevos enfoques (o los nuevos impulsos a ideas no tan nuevas) sobre la sostenibilidad y el desarrollo humano, entre otras propuestas, el enfoque territorial ofrece un espacio de trabajo, reflexión, construcción conceptual y acción, donde es mucho más difícil eludir el carácter integral del desarrollo y mirar en una sola dimensión (por ejemplo, la económica, o cualquier otra). Desde este enfoque, aunque se ponga énfasis en una dimensión, es casi imposible considerar a las demás dimensiones solamente como subproductos o fases subsiguientes.

En definitiva, considerar la dimensión territorial en el problema del desarrollo como categoría central y no subsidiaria puede contribuir a superar algunos de los desafíos actuales planteados. No por sí solo, no sin apoyarse en toda la construcción que se ha generado desde que se habla de desarrollo, no sin reconocer que un problema complejo y multidimensional como el que se quiere abordar no soporta soluciones simplificadas. Es decir, no con un fundamentalismo localista, sino con una visión de vocación integral, donde lo local siempre es un planteo respecto de un global, en múltiples escalas y desde una mirada interdisciplinar.

El territorio y el desarrollo territorial vistos desde la interdisciplina

El territorio y el desarrollo local o territorial, como tantos otros términos, se ha convertido en algo difuso y a veces ambiguo. Por ello a continuación daremos algunas definiciones que asumimos en este Cuaderno, para lo que recurrimos al trabajo del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial de la Universidad de la República (2013).

Siguiendo al Núcleo Interdisciplinario, el territorio se entiende como una apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular, reconociendo (al menos) estas tipologías: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico, territorio geográfico y territorio como hábitat.

Territorio administrativo. Es la entidad jurídica, la proyección sobre un espacio geográfico dado de las estructuras político-administrativas definidas en los ámbitos de poder político-institucional pertinentes. Incluye las disposiciones formales de cómo se organizan, ordenan y gestionan

las relaciones humanas en ese espacio, en los ámbitos que las leyes y otras normas disponen.

Territorio político-institucional. Es la apropiación del espacio por una estructura de poder que en un recorte geográfico dado determina una organización política de las relaciones humanas. Por un lado, se refiere al ámbito jurídico y político-administrativo, es decir, las reglas de juego formales: la distribución del poder (instituciones), los juegos del poder (la política) y la aplicación del poder (políticas públicas). Por otro lado, supone procesos de gobernabilidad (la capacidad de los organismos públicos de ejercer sus cometidos) y gobernanza (la estructura de relación con la sociedad en general), con una (o más de una) comunidad o grupos de actores sociales y económicos, con disposición a aceptar la autoridad y la administración de las relaciones sociales por ese poder político (autoridad, autonomía y legitimidad). En la definición de este recorte del espacio son claves tanto los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) como los externos.

Territorio comunidad o ambiente simbólico. Desde la perspectiva de una apropiación afectiva del espacio por un grupo humano, el territorio supone un recorte del espacio geográfico que está dado por las condiciones de identidad y pertenencia de las personas que lo habitan, lo que no siempre coincide con los recortes administrativos. En el sentido original, el territorio es una construcción social, un proceso histórico de construcción subjetiva y simbólica. Este recorte involucra espacios que pueden ir desde el hábitat social o residencial, que es la escala del espacio más inmediato y de la vida cotidiana (puede ser menor que el barrio jurisdiccional) hasta las escalas barrio, municipio, pueblo, ciudad, zona, microrregión, región. En la definición de este recorte del espacio son fundamentales los actores locales —que viven, trabajan y hacen esa cualificación de territorio—, sin dejar de reconocer la influencia de actores externos públicos o privados. Por *comunidad* se entiende a las personas en sus diferentes roles: ciudadanos, trabajadores, empresarios (micro, pymes, grandes), sociedad civil organizada, instituciones públicas y privadas, vecinos y afincados. Serán ejemplo la comunidad de una ciudad, un barrio, una región, una microrregión, un pueblo, una zona, una localidad.

Territorio económico. Es la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran producción y generación de excedente económico. El recorte geográfico de interés es el que se determina por el conjunto de relaciones

económicas y sociales que interactúan en forma relevante en dichos procesos. Estos pueden involucrar un territorio económico que contenga uno o varios territorios comunidad (difícil que ocurra en un espacio que no responda al menos a algún territorio comunidad) e involucre uno o más territorios político-institucionales. En la definición de este recorte del espacio pueden ser fundamentales los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) y los actores externos en conjunto, o puede suceder que, sin desconocer las influencias de uno y otro, solo uno de estos tipos de actores sea realmente relevante (externos o locales). A modo de ejemplo, son territorios económicos la cuenca arrocera del este del país, la microrregión forestal entre Tacuarembó y Rivera, la economía local de Juan Lacaze.

Territorio geográfico. El concepto de territorio tiene implícita la noción de apropiación del espacio geográfico, es decir, un ámbito espacial donde se ejerce algún tipo de control, sea político, social o económico. Como espacio geográfico supone una materialidad que incluye tanto el patrimonio natural como el social (las estructuras productivas, los asentamientos humanos). Como construcción social es el resultante de la acumulación de formas espaciales que se convierten en nuevas condiciones de producción y reproducción, las cuales determinan parcialmente los procesos sociales futuros, siendo resultado y condicionante a la vez.

Territorio como hábitat. Es el sistema resultante de la interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y multidimensional entre ese grupo social organizado y una porción de superficie terrestre. El hábitat comprende el entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural, que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos.

Es muy interesante resaltar el hecho de que el trabajo del Núcleo tuvo como resultado la necesidad de plantear diferentes definiciones de territorio, de acuerdo a la dimensión predominante que se quiere observar o sobre la que se quiere poner énfasis. Sin embargo, como veremos a continuación, se elabora una única definición compartida sobre desarrollo territorial, dando cuenta de que la visión sobre el desarrollo es el eje articulador de las diferentes miradas disciplinares, abonando

el concepto, con el cual se comenzó este trabajo, de que no hay una teoría del desarrollo territorial sino teorías del desarrollo que consideran de diferente forma la dimensión territorial. Esto se expresa en que es posible acordar una definición de desarrollo territorial, pero no una única definición de territorio.

El referido Núcleo Interdisciplinario define el desarrollo territorial desde una visión interdisciplinaria que supone: 1) una mirada integral: dimensiones y problemáticas sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales; 2) una visión de proceso multiactoral, interinstitucional y participativo, y 3) un objetivo último que es el desarrollo integral y sostenible, con mejora de la calidad de vida de todas las personas (inclusión).

Entonces, el **desarrollo territorial** se entiende según la siguiente definición:

El desarrollo territorial es un proceso orientado —y por lo tanto un proyecto— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones.⁷

El desarrollo económico territorial como proceso endógeno

Como establece Vázquez Barquero (2005), el enfoque territorial, y no funcional, del desarrollo

7 Definición del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial de UdelaR.

supone una visión más compleja del proceso de cambio estructural, ya que los determinantes de dichos procesos, asociados a los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales) y la generación de rendimientos crecientes asociados a la tecnología/innovación y la educación/conocimiento, se ven afectados y son condicionantes y condicionados por la organización económica, social e institucional del territorio. De esta forma, se trata de una visión del desarrollo que entiende a la economía como relaciones. Como señala Storper (1988), los agentes son actores humanos reflexivos, tanto en forma individual como colectiva, por lo que el proceso económico implica también un proceso de coordinación. Por lo tanto, la acumulación no refiere solo a bienes y beneficios materiales sino también a activos relacionales.

La endogenidad del desarrollo desde esta perspectiva territorial, según Boisier (1993), se manifiesta en cuatro planos que se entrecruzan: el político, el económico, el tecnológico y el cultural. La endogenidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar decisiones relevantes en relación con el proceso de desarrollo, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar y concertar (hacia dentro y hacia fuera). En lo económico, implica capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado. En el plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio para generar sus propios impulsos de cambio. Por último, en el plano de la cultura la endogenidad es planteada como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial que, junto con los otros planos, permite un espacio de interacción y sinergia entre una variedad de actores locales, públicos y privados, favoreciendo el cambio estructural y el desarrollo.

Volviendo al planteo de Vázquez Barquero (2005), la interacción y la sinergia que se producen en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las urbanizaciones, así como el marco institucional en el que todo esto ocurre, es lo que determina un impulso o un freno a los procesos de desarrollo económico. Este efecto de sinergia es de carácter endógeno, y es fundamental en la explicación de los procesos de transformación de las economías y sociedades locales y regionales.

De esta forma, podemos decir que el desarrollo de un territorio depende de condiciones exógenas —como puede ser la dotación de recursos

naturales o situaciones e intervenciones externas a las que está expuesto (por ejemplo, las políticas nacionales o las estrategias y acciones de los agentes económicos externos)—, de los factores de localización respecto a las economías de aglomeración en el contexto regional y nacional, del punto de partida respecto a la acumulación de capital previa (inversiones, infraestructuras), pero también, y en forma muy relevante, depende de las capacidades propias de su población, organizaciones, empresas e instituciones.

A mayor capacidad endógena de los territorios, que podríamos aproximar por el hecho de que cuenten con mejor capital humano, social e institucional, será más probable que puedan generar una organización territorial que permita a los actores mayor capacidad de incidencia en el proceso económico productivo y en su resultado, de forma tal que este contribuya a la generación de riqueza y competitividad con el objetivo de un mayor nivel de vida de la población local.

Desarrollo local/regional y el paradigma del desarrollo humano

A principios de los noventa el economista paquistaní Mahbub ul Haq, influido por el pensamiento de Amartya Sen, concibió el enfoque del desarrollo humano e impulsó su utilización en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). La propuesta apuntaba a que los logros alcanzados por los países en términos de desarrollo no se evaluaran exclusivamente sobre la base del PIB, sino que se considerara un conjunto más amplio de dimensiones. Como consecuencia de esto, desde 1990 el PNUD elabora anualmente los *Informes de Desarrollo Humano*. Sin duda el trabajo de Sen, premio Nobel en 1998, fue fundamental para impulsar la agenda intelectual y política del desarrollo humano, al redefinir el desarrollo como aumento de las oportunidades de las personas y desarrollo de sus capacidades (Sen, 1992, 2000, 2004, 2005).

Para Sen el desarrollo humano no termina en el aumento de la producción económica, lo cual implica una visión utilitarista del problema. Esto lleva a redefinir la visión del bienestar, si es que se quiere tomarlo como parámetro de desarrollo. En este sentido, Sen introduce la novedad de tomar en cuenta las variaciones interpersonales para hablar de desarrollo, lo que supone el desafío de ubicarse en el punto medio entre un subjetivismo

absoluto, en el cual el bienestar de cada persona depende solo de lo que ella entienda por bienestar, y una rigidez objetivista que no logre dar cuenta de que existen diferencias interpersonales.

En este contexto, el desarrollo tendrá que ver con aquello que las personas pueden realmente hacer o ser, lo que Sen llama *funcionamientos* (*functionings*), y con las capacidades de que disponen, que será lo que determine sus oportunidades de elegir y llevar una u otra clase de vida. La capacidad para funcionar es fundamental porque añade al funcionamiento la posibilidad real de ejecutarlo y, en definitiva, de elegir ese u otro modo de funcionar. De esta manera, la noción de *desarrollo de capacidades* se vincula con la noción de *libertad*, porque es la ampliación de las capacidades de las personas lo que permite la ampliación de las libertades para elegir la vida que quieren vivir. Por lo tanto, ser libre es ser capaz de funcionar y el desarrollo es entonces el desarrollo de capacidades para ser libre.

Con estos conceptos, Sen extiende el significado de bienestar, ya que no solo se trata de tener medios materiales y el permiso para funcionar, sino también de estar habilitado (se añade al funcionamiento la capacidad de ejecutarlo) y contar con lo necesario para aprovechar dicha habilitación (oportunidades).

En términos operativos, los impulsores del enfoque del desarrollo humano promovieron la elaboración del *índice de desarrollo humano* (IDH), con el objetivo de proporcionar esa visión más amplia del desarrollo que la que ofrecía el crecimiento económico por habitante. El IDH nació como un promedio de indicadores sobre la esperanza de vida, la alfabetización y el PIB por habitante. Más recientemente se le han añadido los niveles de matrícula en educación, indicadores sobre desigualdad de género, se sustituyó el concepto de PIB por ingresos de las personas y se incluyeron análisis sobre los desequilibrios de ingresos y otros aspectos que buscan dar cuenta del enfoque integral que quiere representar el indicador.

Anteriormente se había señalado que el enfoque del desarrollo territorial, en la escala local y/o regional, ofrece un espacio de trabajo, reflexión, construcción conceptual y acción donde es mucho más fácil abordar el carácter integral del desarrollo y evitar el análisis desde una sola dimensión. Por lo tanto, el desarrollo humano en la visión territorial del desarrollo se vuelve más humano que nunca.

El enfoque territorial del desarrollo, como se señaló, otorga un papel protagónico y fundamen-

tal a los actores sociales, económicos y políticos del territorio en la planificación, la construcción y la gestión de su propio futuro, sin desconocer la importancia de los factores externos sobre las posibilidades de desarrollo de un territorio, tanto negativa como positivamente. Pero en cualquier caso la posibilidad de lidiar con las dificultades o aprovechar las oportunidades dadas en forma exógena depende en gran medida de la capacidad interna (endógena) de la sociedad y la economía locales (en lo colectivo) y de las personas y las empresas (en lo individual) para lograr la habilitación para funcionar (tomando prestada la terminología de Sen), que en este caso sería la posibilidad real de sortear las amenazas y aprovechar las oportunidades del medio.

En este sentido, la importancia del carácter endógeno del desarrollo local/regional establece un puente innegable con la necesidad de tener un enfoque de desarrollo en términos de capacidades (en el sentido de Sen). Esto implica, hablando en términos prácticos, que tanto o más que medir convergencia o divergencia como variables objetivas de resultados (pobreza, ingresos, empleos, riqueza, *stock* de bienes) importa el recorrido hecho y, como resultado de este, las capacidades instaladas que quedan.

No se trata de un enfoque que oponga lo interno a lo externo o lo endógeno a lo exógeno. Incluso intervenciones y factores externos pueden ser fundamentales (y necesarios) para promover procesos de desarrollo local y regional que impulsen un proceso endógeno. Para entender esto es necesario entender la endogenidad en clave de desarrollo de capacidades. Son esas capacidades las que, añadidas a los funcionamientos, permiten realmente endogenizar (y en forma positiva) procesos que siempre tienen en alguna medida componentes exógenos.

Para ejemplificar, pensemos en una política nacional que quiere promover el desarrollo de una región atrasada en términos relativos medidos por variables de resultados, como indicadores de pobreza, ingresos o empleo. Esa política puede, por ejemplo, basarse en transferencias de ingresos a la población, promover la instalación de nuevas industrias externas en el territorio o generar instrumentos de promoción de la actividad empresarial para las pymes regionales. En cualquiera de los casos puede ser muy exitosa en obtener en determinado período (y en interacción con factores externos que lo faciliten o dificulten) logros importantes en cuanto a reducción de la pobreza, aumento de los ingresos y generación de

empleo. Si este enfoque promueve un desarrollo territorial endógeno o es un proceso exógeno dependerá de si es un proceso que genera capacidades locales y regionales o solo impacta en los resultados. O sea, se trata de promover funcionamientos sin capacidades (sin habilitación) o se trata de verdadera promoción del desarrollo como expansión (grande o pequeña, pero expansión al fin) de la libertad de elegir qué vida se quiere vivir.

Con transferencias de ingresos las personas podrán alimentarse mejor y tener mejores condiciones materiales de vida (como en general se mide la pobreza), con industrias externas que generen empleo las personas podrán trabajar y mejorar sus ingresos, y con políticas de promoción para el empresariado local y regional las empresas podrán mejorar sus negocios y rentabilidad. La pregunta es si esos funcionamientos de personas y empresas (alimentarse, acceder a bienes materiales, trabajar, ganar más dinero, vender más, obtener más ganancias) son en sí mismos desarrollo territorial endógeno. La respuesta será sí solo si personas y empresas —y en el colectivo, sociedad y economía local/regional— han adquirido mayores capacidades para poder tomar la decisión de ejecutar esos funcionamientos. Dicho de otro modo, ¿qué pasa si el Gobierno nacional no puede hacer más transferencias a las personas, si las industrias externas cierran y se van, y si las políticas de promoción del empresariado local y regional se discontinúan? Si no se han desarrollado capacidades y solo se obtuvieron resultados en términos de funcionamientos (sin generar habilitación), o sea, si esos procesos de carácter exógeno no se han internalizado en procesos endógenos, lo más probable es que se vuelva a los resultados anteriores (pobreza, desempleo, bajos ingresos) sin capacidad de hacer otra cosa que situarse en posición de esperar otra solución externa. Algunos podrán decir que se ha ido hacia atrás en términos de desarrollo, pero desde un enfoque endógeno y de capacidades diremos que ahí no hubo nunca, para empezar, un proceso de desarrollo.

De todas formas, y lejos de los fundamentalismos, está claro que, con la complejidad que supone el ajuste a los *shocks* externos, cualquier

cambio del tipo que se ha señalado supondrá un gran problema para el territorio y un retroceso en términos de funcionamientos —o, si se quiere, de resultados—. Es decir, aun en un proceso que haya involucrado el desarrollo de capacidades y podamos catalogar de endógeno, ante una adversidad del tipo señalado lo más probable es que se genere más pobreza, que bajen los ingresos y aumente el desempleo. O sea que en términos de funcionamientos (trabajar, poseer medios materiales, alimentarse bien, entre otras cosas) habrá un retroceso. Entonces será fácil decir que hay un retroceso en términos de desarrollo, pero si en verdad el proceso anterior fue de desarrollo de capacidades, si hubo desarrollo territorial endógeno, entonces no diremos desde nuestra perspectiva que hay un retroceso en términos de desarrollo, por más que no se puedan ejecutar en ese momento los funcionamientos, porque las capacidades y la habilitación están presentes en forma potencial, como posibilidad real latente. Cuanto de éxito haya tenido en verdad la endogeneidad del proceso de desarrollo en la generación de capacidades se verá en la capacidad de las personas y las empresas, y fundamentalmente de la sociedad y la economía de la región en su conjunto, para reinventarse como proyecto individual y colectivo de desarrollo. En esto estaremos de acuerdo en que las oportunidades para ese resurgimiento siempre estarán mediadas por factores externos, pero también deberíamos acordar que la capacidad para aprovecharlas, si existe, remite a un proceso endógeno anterior que debe haber sido medianamente exitoso.

Finalmente, cuando hablamos de capacidades vinculándolas al desarrollo territorial, también lo hacemos desde una mirada integral, como la que busca el desarrollo humano. Por lo tanto, un proceso de desarrollo local o regional es un proceso de desarrollo de capacidades sociales, económicas, políticas, institucionales. Un proceso que, además, pone en el centro de los objetivos al ser humano, buscando su bienestar (en el sentido de hacerlo más capaz para que sea más libre) y, sin desconocer las libertades individuales, con una preocupación especial por el colectivo, el desarrollo como sociedad.

2. Desarrollo y disparidades regionales en Uruguay

Crecimiento económico: contexto histórico y período 2003-2012

Para analizar el tema del crecimiento económico en Uruguay y contextualizarlo en cuanto a logros en desarrollo y, sobre todo, en desarrollo territorial, es bueno dar cuenta de cuál es la situación actual del país en términos de ciclo positivo de crecimiento del producto, en comparación con su trayectoria histórica reciente.

En efecto, se podría decir que, históricamente, la dimensión pequeña del país en la escala sudamericana y la preocupación constante por salir de una senda de muy bajo crecimiento del PIB (resultado también de una alta volatilidad, con períodos de crecimiento pero seguidos de recesiones y crisis) que nos fue alejando cada vez más de los países «desarrollados», han puesto el problema del crecimiento nacional por encima del tema de las desigualdades territoriales y el desarrollo regional y local. En este sentido, el cuadro 1 muestra cómo Uruguay ha tenido desempeños muy pobres en materia de crecimiento económico, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países, a tal punto que la tasa promedio de crecimiento se situó en torno al 1 % en las últimas décadas del siglo XX.

El **gráfico 1** muestra la evolución reciente del PIB en Uruguay, desde la crisis del 2002, año en el que cayó casi un 8%. Si tenemos en cuenta que en el último período de crecimiento del país anterior al actual, entre 1991 y 1998, la tasa promedio de crecimiento real anual del PIB total fue de 4,4%, se advierte que el actual período supone un crecimiento aún mayor, con un promedio anual de 5,8%. Por otra parte, si se considera el período de recesión que comenzó en 1999 y culminó en la crisis de 2002, la tasa promedio de crecimiento anual entre 1991 y 2002 fue de apenas 1,6%.

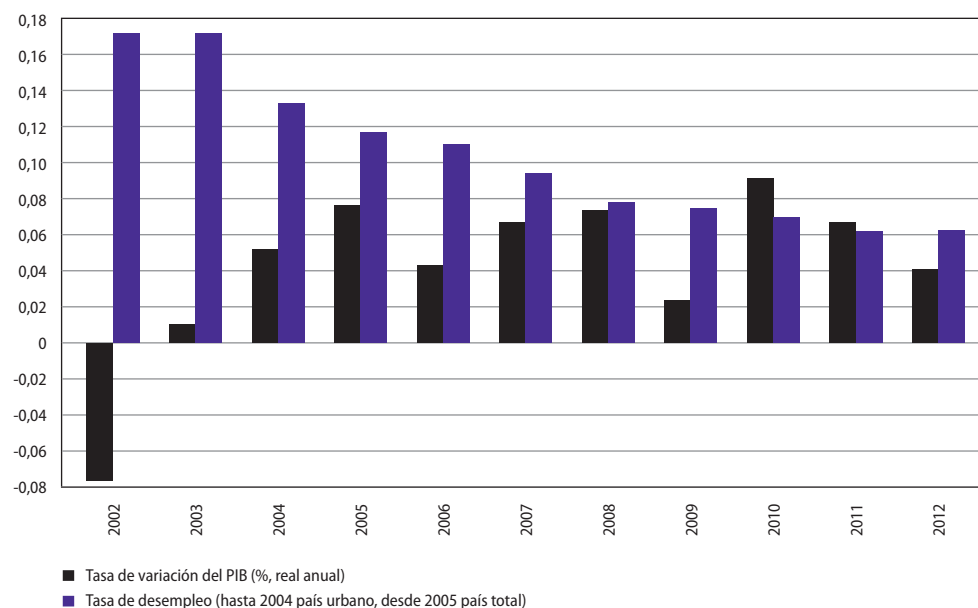
Por lo tanto, se pueden al menos decir dos cosas del contexto actual de crecimiento. La primera es que se trata de uno extraordinario, tanto por las tasas que registra como por su duración. La segunda es la inquietud de que no termine en una crisis como los períodos anteriores. Respecto a esto último, no se discutirá aquí sobre si eso es posible o más o menos probable, pero sí parece pertinente señalar que, de acuerdo a la historia y a la teoría económica, es de esperar que este crecimiento no dure por siempre (independientemente de que el ciclo no cierre en una crisis, como sucedió antes). Por lo tanto, vinculando esta reflexión con el enfoque de las capacidades, es interesante preguntarse qué ha pasado en el trayecto recorrido, es decir, en términos de

Cuadro 1. Tasa de crecimiento del PIB per cápita de regiones seleccionadas

Período	Corea	Singapur	Malasia	Finlandia	América Latina	Uruguay	EUA
1970-1980	5,47	7,70	5,16	3,74	2,5	2,58	1,94
1981-1990	7,48	4,94	3,11	2,62	-0,9	-0,48	2,30
1991-2003	4,92	3,38	3,82	1,56	1,40	0,79	1,79
1970-2003	5,85	5,24	4,04	2,58	1,36	1,01	1,99

FUENTE: CEPAL-BID (2005), *HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ASIMETRÍAS TECNOLÓGICAS Y CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA*, MARIO CIMOLI (ED.), SANTIAGO DE CHILE: NACIONES UNIDAS.

Gráfico 1. Evolución real del PIB y de la tasa de desempleo, 2002-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de PIB del BCU y desempleo del INE.

generación de capacidades, más allá de los resultados medidos en las variables objetivas como el PIB y, por ejemplo, la tasa de desempleo, que en 2011 alcanzó un mínimo histórico desde que se llevan estadísticas al respecto.

En cuanto a la dimensión territorial del desarrollo, que es el tema de este trabajo, este contexto macroeconómico marcaría en principio un período muy favorable para propiciar procesos de desarrollo regional. Eso invita a mirar qué ha pasado en términos de desigualdades territoriales y si las diferencias de desarrollo entre regiones (departamentos) en el país se han reducido o persisten. En este último caso, habría cuestiones estructurales que necesitan de un enfoque específico (territorial) más allá de la visión macrosectorial.

Desde el enfoque de las capacidades y el desarrollo territorial endógeno, este período de crecimiento es sin duda una oportunidad que han tenido las regiones del país para buscar sus propios senderos de desarrollo. Más allá de presentar mejoras en los resultados que miden los indicadores de pobreza, empleo o ingresos, si la brecha de desarrollo entre regiones persiste —o, más aún, si hay regiones que no muestran tan buen desempeño en términos de resultados absolutos—, entonces se podría decir que hay cierta especificidad territorial en la dinámica del

desarrollo en Uruguay, que podemos asimilar a diferentes capacidades de las sociedades y economías locales para aprovechar las oportunidades y mitigar las amenazas que ofrecen los factores externos dados por el contexto macroeconómico nacional y el contexto internacional (en este período con un comportamiento que parecería haber sido muy positivo en cuanto a oportunidades).

Los desbalances territoriales estructurales en Uruguay

Sin pretender hacer una historia ni ofrecer un listado exhaustivo de los aportes en este sentido, se mencionarán algunos antecedentes que plantean la existencia de importantes disparidades en el país en materia de desarrollo regional (departamental), tanto a través de análisis de indicadores departamentales en estudios comparativos de todo el país como mediante el examen de casos particulares. Es decir, se trata de establecer que es una problemática que ha sido estudiada y documentada.

A principios de los noventa el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) realizó varios estudios con enfoque territorial, en general

no publicados.⁸ También en los noventa el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) encargó un trabajo que analiza la pobreza y el territorio (Arocena, 1990). A su vez, en ese mismo momento, destaca un trabajo del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) sobre desarrollo regional en Uruguay (Veiga, 1991), retomado en 2003 y 2011 por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Acuña y Riella, 2003; Veiga, 2003, 2010). Por su parte, la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, también en los noventa, realizó un estudio de estimación del monto y la composición del valor agregado generado y de la estructura de las principales cadenas productivas en cada departamento (FCEA-UdelaR, 1995, 1998).

También la problemática del territorio se ha analizado en consideración de la ruralidad, aspecto sobre el cual, desde el trabajo pionero del CLAEH (1963) sobre la situación económica y social del Uruguay rural, se han realizado varios estudios —del propio CLAEH y del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR), por mencionar dos fuentes relevantes—. En general, estos trabajos tienen un enfoque desde la especificidad de lo rural, pero no necesariamente con un corte territorial.⁹ Desde otra perspectiva, también hay que mencionar a los estudios del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura de la UdelaR, desde su fundación, en 1936.

Otra mirada interesante de las disparidades regionales es la vinculada a la competitividad de los territorios que muestra el *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay* para el 2001 (PNUD, 2002) y que luego retoma el Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, del PNUD (Barrenechea y Troncoso, 2008). Estos trabajos presentan un *índice de competitividad regional por departamento* (ICR), que se elabora con datos de 1999 y 2007 respectivamente, como un promedio de indicadores sobre infraestructura, capital humano, actividad económica y aspectos institucionales vinculados al gobierno. Según Barrenechea y Troncoso (2008), los departamentos de Montevideo, Colonia, Maldonado, Canelones y Salto se ubican en ambas mediciones entre los seis de mayor competitividad, y los

departamentos del centro y el noreste son los que peor se sitúan en el *ranking*, tanto para 1999 como para 2007 (véase el recuadro).

También recientemente se ha seguido trabajando en estudios de casos con enfoques de desarrollo territorial, algunos con énfasis en la organización de la producción y su relación con las capacidades endógenas del territorio vinculadas a la innovación, el capital humano y la asociatividad para la cooperación (por ejemplo, Rodríguez Miranda y Sienna, 2008; Rodríguez Miranda, 2010), y otros estudios con énfasis en el sistema de actores (como Arocena et al., 2006). Entre los estudios territoriales, merecen especial mención los de PNUD ART Uruguay —*Cuadernos para el Desarrollo Local, serie Recursos Económicos y Sociales para el Desarrollo Local*—, que desde 2006 ha realizado el diagnóstico socioeconómico territorial para 12 departamentos del país, junto con un análisis de priorización sectorial-productiva y de restricciones para el desarrollo local.¹⁰ La mayoría de estos trabajos están disponibles en la web de ART Uruguay (www.arturuguay.org), en la sección de Estudios. Si bien son estudios de casos, utilizan la misma metodología y generan idénticos indicadores, lo que permite la comparación entre departamentos.

No es el objetivo explicar aquí los resultados de cada antecedente mencionado (ni ser exhaustivo con los antecedentes), sino mostrar que hay suficiente acumulación en el tema, además de señalar que en todos estos estudios —tanto los más cuantitativos, que calculan indicadores por departamento con información secundaria, como los estudios de casos— se encuentran ciertas regularidades en los resultados que podemos resumir en dos cuestiones:

- El Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que se lo analice desde la dimensión productiva, económica o social.
- Hay ciertas disparidades estructurales que se verifican en casi todos los estudios con bastante

8 Por ejemplo: Arocena, Marsiglia et al. (1993), Arocena, Bervejillo et al. (1992).

9 Algunos trabajos que permiten la *lupa* territorial son De Hegedus y Vassallo (2005) y MGAP-OPYPA (2000).

10 En 2008 se publicaron los estudios para Rivera, Artigas (con informes específicos para zonas de influencia de la capital y de Bella Unión), Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha, Flores, Salto, Paysandú y Durazno. En 2009 para Florida y en 2010 para Soriano y Río Negro. A su vez, en 2010 se actualizó el estudio de Artigas (en coordinación con Uruguay Integra, de OPP) y en 2011 se actualizaron Rivera, Treinta y Tres y Salto.

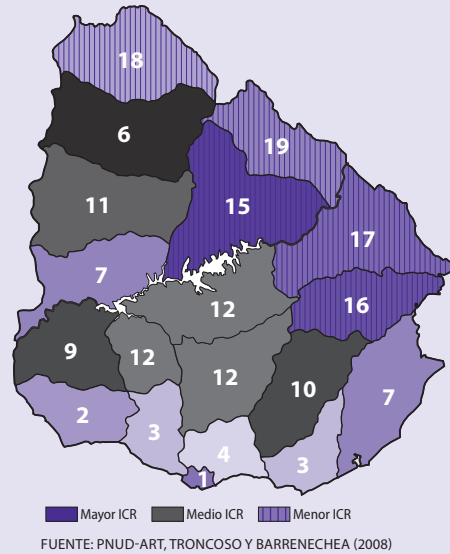
EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL

El índice de competitividad regional (ICR) brinda para los 19 departamentos de Uruguay una medida de la competitividad que no solo considera el crecimiento productivo y la dotación de recursos naturales, sino que incorpora factores más complejos, referidos fundamentalmente al capital humano, la información, el conocimiento, la innovación tecnológica, la calidad y la cooperación empresarial e institucional. Fue construido para el *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2001* y posteriormente actualizado, lo que permite analizar los cambios entre 1999 y 2007.

El ICR se construye mediante la ponderación, por método de componentes principales, de diversas variables relativas a cuatro componentes: a) actividad económica, b) infraestructura, c) capital humano y d) factores institucionales. Los resultados para 2007 muestran tres grupos diferenciados:

- Los departamentos ubicados en el sur del país (Montevideo, Colonia, Maldonado, San José y Canelones), con la mayor competitividad en casi todos los componentes, excepto en el institucional, donde tienen un posicionamiento desfavorable (excepto San José, 1.º).
- Una franja que comprende el litoral oeste, el centro y llega al este (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Flores, Florida, Durazno, Lavalleja y Rocha), con niveles medios de competitividad, producto de posiciones medias y algo desfavorables.
- Los departamentos de menor competitividad, ubicados en el norte y el noreste del país (Tacuarembó, Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera).

Diagrama 1. Mapeo del ICR 2007



La evolución entre 1999 y 2007 muestra:

- Montevideo, Colonia, Maldonado, Canelones y Salto se ubican en ambas mediciones entre los seis departamentos de mayor competitividad.
- San José, seguido de Lavalleja y Durazno, y luego Río Negro, son los departamentos que más mejoraron su posición relativa.
- Los departamentos de la frontera noreste del país (Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera) se mantienen en las posiciones de menor competitividad relativa del país.

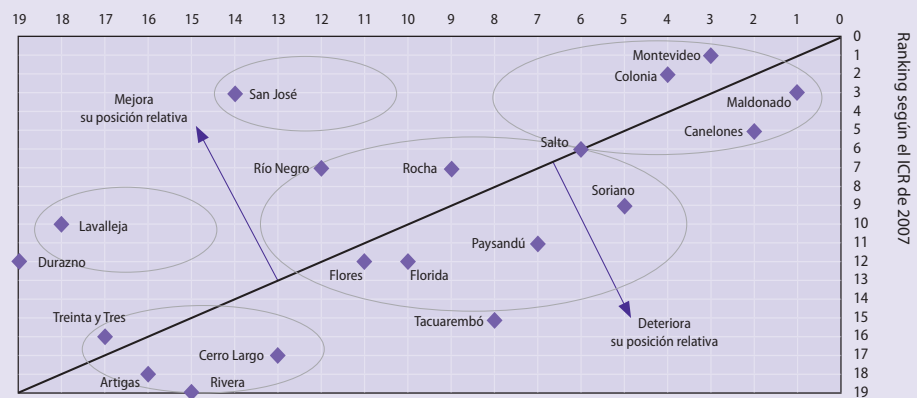
Ec. Carlos Troncoso

Director de la Carrera de Economista, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República
Especialista en desarrollo económico local

Ec. Pedro Barrenechea

Consultor
Especialista en desarrollo económico local

Ranking según el ICR de 1999



coincidencia, y que refieren al atraso relativo de la región norte y noreste del país, seguida de la región central, mientras que en el sur y, en menor medida, el litoral oeste se encuentran los departamentos más privilegiados según las diferentes dimensiones e indicadores que se han tomado en cuenta.

En Rodríguez Miranda (2006) se calculó para los noventa (1991-2002) un indicador resumen para los 19 departamentos del país, que da cuenta de cuatro dimensiones, como una aproximación a las condiciones para el desarrollo territorial endógeno de los departamentos: la presencia de aglomeraciones urbanas, el capital social, la forma en que se organiza la producción y el capital humano. Este indicador mostraba una relación entre departamentos que explicaba bastante bien el ordenamiento de estos según variables de resultados como el ingreso de los hogares y el PIB per cápita. Los departamentos que mostraban las mejores condiciones de desarrollo endógeno eran Montevideo, Canelones, Maldonado y Colonia. Aquellos con peores valores del indicador eran los del norte y noreste (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó), además de algunos del centro y este (Durazno, Treinta y Tres y Rocha). Coincidentemente, y desde otra perspectiva, en el ya mencionado trabajo de Barrenechea y Troncoso (2008) son Rivera, Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres y Tacuarembó los departamentos con menor competitividad regional.

Por su parte, Veiga (2010) plantea una tipología de regiones donde otra vez el noreste y el norte del país son la región con peores indicadores socioeconómicos relativos. Incluso Veiga señala que, en comparación con anteriores análisis (desde el primero para los noventa), la región norte —Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó— se muestra particularmente estable, es decir, siempre nuclea a los departamentos peor posicionados en el contexto nacional (uno de los cambios en una década es que Treinta y Tres y Rocha, que mostraban una situación similar a los departamentos del norte, mejoraron, por lo que los clasifica junto con otros departamentos en una región centro-este). Veiga también observa el continuo despegue que muestran los departamentos de Montevideo, Colonia, Canelones y Maldonado, que van reforzando aún más su condición, ya establecida desde antes, de liderazgo en el contexto nacional.

Reafirmando los antecedentes, otro estudio reciente, elaborado para Uruguay Integra de la

OPP (Rodríguez Miranda, 2011a), muestra que Treinta y Tres, Artigas, Salto, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó son los departamentos que presentan, en general, el peor posicionamiento (entre intermedio y desfavorable) en diversos indicadores calculados para aproximar las dimensiones de infraestructura, actividad económica, salud, educación, empleo, ingresos y pobreza.

Estudios focalizados en algunos de los departamentos que aparecen como los más rezagados en términos de desarrollo (Rodríguez Miranda, 2010; Rodríguez Miranda y Sienra, 2008), en particular sobre Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres, muestran evidencia de que el menor desarrollo relativo de esas regiones se corresponde con una organización productiva que mantiene la lógica de actividades con pocos encadenamientos y articulaciones locales (actividades más bien extractivas, muy relacionadas con procesos y decisiones que ocurren en Montevideo), lo que se asocia también con las escasas capacidades locales de recursos humanos y capital social.

En la misma línea, los diagnósticos departamentales antes mencionados realizados por el Programa ART Uruguay en 12 departamentos del país muestran algunas regularidades en cuanto a las restricciones encontradas para el desarrollo local. Estas refieren a problemas de capital humano local, capital social, institucionalidad local y capacidad empresarial y emprendedora. Sin embargo, cada análisis particular muestra situaciones diversas en cada departamento, ya que las especializaciones productivas son diferentes, lo que implica diferentes posibilidades y diferentes objetivos de priorización de sectores para promover procesos de desarrollo.

También los cuellos de botella con el capital humano son distintos, con departamentos que presentan mejor dotación de formación técnica y de profesionales (como Paysandú y Salto, por ejemplo) y diferentes situaciones en cuanto a formación básica y masa crítica. Asimismo, es posible reconocer diferentes saberes y trayectorias socio-productivas. A modo de ejemplo: departamentos como Paysandú, con un pasado de industrias y cultura obrera, hoy en crisis; territorios vinculados históricamente a una única actividad, como Bella Unión; economías diversificadas, como la de Salto, pero muy dependientes de la base agrícola ganadera; departamentos tradicionalmente ganaderos que encuentran posibilidad de desarrollo industrial aún no consolidado (como con la madera en Rivera y Tacuarembó). De esta forma, la *lupa* sobre cada territorio permite observar que

no son iguales todas las realidades, aun cuando se advierten regularidades respecto a problemas comunes, pero que no pueden tener la misma resolución y solución en todos los territorios.

Un indicador que no podemos olvidar es el IDH departamental. En PNUD (2008) está el último cálculo realizado (véase el cuadro 2). En línea con otros estudios que consideran dimensiones distintas para aproximarse al desarrollo, los departamentos del norte y el noreste son los que sistemáticamente muestran peores indicadores relativos de IDH. Artigas, Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó, Salto y Treinta y Tres ocupaban los últimos lugares en el *ranking* de IDH para el 2005. En ese año se calculó un IDH con el ingreso de los hogares como componente que expresa las condiciones materiales para alcanzar el desarrollo, en vez de utilizar el PIB per cápita. Esto hizo que Canelones y San José mejoraran en el *ranking*, debido a un efecto metropolitano, que castiga a estos departamentos cuando se considera como criterio el lugar de generación del PIB —que es en buena parte Montevideo, con trabajo de residentes de estos departamentos—, mientras que es mejor la medida de los ingresos, que se computa a la persona y en su lugar de residencia.

Por último, el recientemente publicado primer fascículo del *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay* (Calvo et al., 2013) muestra, con datos del censo de 2011, un mapa departamental de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que, sin sorprender, vuelve a identificar a las regiones norte y noreste como las menos favorecidas en el contexto nacional. Como en el propio trabajo se señala, esta es una regularidad estructural que se observa en anteriores estudios realizados con los censos de 1985 y 1996:

Los ejercicios previos de cálculo de las NBI utilizando los censos de 1985 y de 1996 revelaron una fuerte heterogeneidad territorial en su distribución, encontrando dichos trabajos que los departamentos al norte del río Negro y fronterizos con Brasil presentaban valores significativamente más elevados de porcentajes de población con carencias críticas. Esto vuelve a repetirse con la nueva metodología utilizada y los datos de los Censos 2011. Artigas (54%), Salto (49%) y Rivera (45%) presentan los valores más altos de población con al menos una NBI, mientras que Montevideo (27%), Flores (29%) y Colonia (30%) son los departamentos con menores valores (Calvo et al., 2013: 31).

Cuadro 2. Evolución del IDH en Uruguay

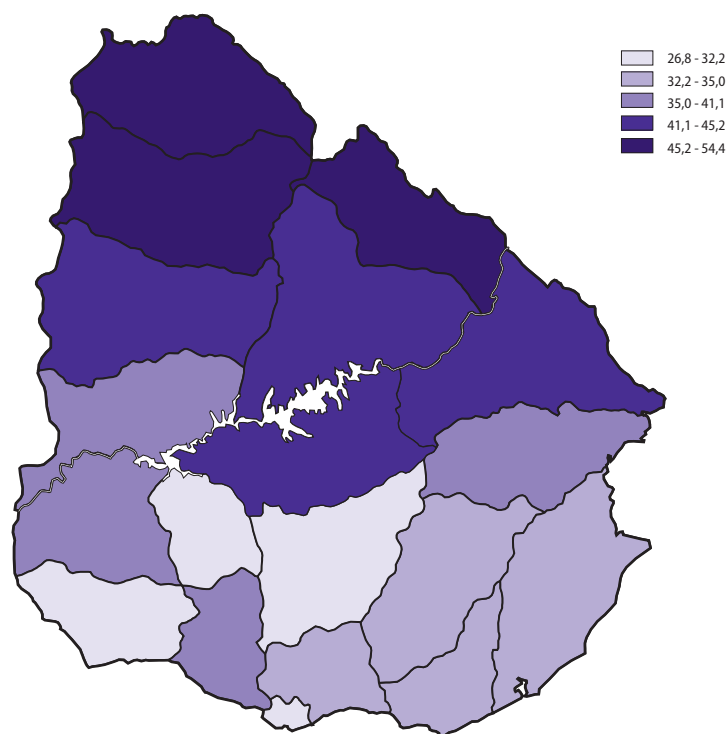
Departamento	IDHM modificado	IDH	
	2005	2005	1991
Montevideo	1	1	1
Flores	2	2	2
Colonia	3	3	4
Durazno	4	8	6
Maldonado	5	4	3
Florida	6	6	8
Lavalleja	7	7	10
Rocha	8	9	12
San José	9	14	18
Paysandú	10	10	7
Canelones	11	18	15
Soriano	12	11	9
Río Negro	13	5	5
Treinta y Tres	14	12	14
Salto	15	15	11
Tacuarembó	16	13	13
Rivera	17	19	19
Cerro Largo	18	16	17
Artigas	19	17	16

FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE PNUD (2008).

Por lo tanto, no es extraño concluir que el Uruguay no es homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que el análisis se enfoque en variables económico-productivas, aproximaciones a la competitividad regional, dimensiones socioeconómicas o indicadores como el IDH y las NBI. Pero además se puede decir, como se había adelantado, que hay características estructurales en esa distribución dispar del desarrollo en el territorio, con regiones que parecen tener problemas crónicos de atraso relativo.

Más adelante mostraremos que tampoco estas realidades regionales (o departamentales), que se diferencian claramente entre sí, son homogéneas. Esto no hace más que reforzar la importancia del enfoque territorial para entender las dinámicas del desarrollo en el país y, en segunda instancia, analizar las posibles formas

Mapa 1. Porcentaje de la población con al menos una NBI por departamento



FUENTE: CALVO ET AL. (2013), CON DATOS DEL CENSO 2011.

de promoverlo, en busca del bienestar de todas las personas del territorio nacional.

Disparidades regionales en Uruguay en los últimos años

Disparidades regionales en dimensiones seleccionadas: pobreza, ingresos e informalidad

En esta sección nos concentraremos, con cálculos propios basados en las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) para los años 2008 a 2012, en tres variables que refieren a los ingresos, la pobreza y la informalidad.

Los ingresos los consideraremos mediante un indicador que es el porcentaje que el ingreso promedio de las personas de un departamento representa del promedio nacional. Esto puede considerarse, en alguna medida, como un indicador de *catch up* en términos de ingresos, ya que permite ver en términos relativos, más allá de la evolución absoluta, si un departamento mejora respecto a la media nacional o no.

La pobreza la medimos por el método del ingreso (línea INE 2006), con las críticas que esto conlleva y que no trataremos aquí, reconociendo que de alguna forma se trata también de un indicador de ingresos (o de vulnerabilidad medida por ingresos).

La informalidad es importante en el análisis porque cumple una función de relativizar las otras dos variables de resultados, que refieren a si la gente tiene mayores ingresos que les permiten mayor disposición de bienes y medios materiales, ya que si eso ocurre en un contexto de informalidad, la mejora material se ve cuestionada por su precariedad. El trabajo informal no reporta cobertura de salud ni seguridad social; por insertarse en el sector no regulado de la economía implica menos protección (o ninguna) del trabajador; en algunos casos el trabajo por cuenta propia linda con una estrategia de inserción en el mercado que no puede hacerse por la vía formal y, en cualquier caso, tiene un alto riesgo de inestabilidad. La informalidad se obtiene por la pregunta de la ECH que señala que el trabajador no aporta a la seguridad social.

El cuadro 3 muestra los resultados del indicador de ingresos promedio con relación al

promedio nacional. Claramente, en todo el período, Montevideo seguido de Maldonado son los departamentos que registran mayores ingresos promedio en el país (los líderes a alcanzar en este aspecto). Otros departamentos, como Colonia, Canelones y Flores, muestran también, en general, desempeños entre los mejores. Sobre todo en los últimos años se les suma también Florida.

Los departamentos del norte y el noreste del país se mantienen en todo el período como los de menores ingresos relativos. Artigas ocupa sistemáticamente puestos entre el 17.º y el 19.º del *ranking*, con un ingreso promedio que oscila entre el 58 % y el 69 % del promedio nacional. Cerro

Largo ocupó el lugar 14.º en 2008, pero luego, para el resto de los años, se relegó al penúltimo y el último lugar del *ranking*, llegando en 2012 a un valor de 67 % del promedio del ingreso nacional. Tacuarembó oscila en todo el período entre el puesto 15.º y el 17.º, mientras que Rivera lo hace entre el lugar 14.º y el 18.º. Otros departamentos que muestran desempeños relativos con rezago, con un comportamiento oscilante pero que nunca consolida una tendencia positiva que los lleve a la mitad superior de la tabla, son Treinta y Tres, Durazno y Salto.

En los estadísticos descriptivos que muestra el cuadro 3 se observa que la media del indicador

Cuadro 3. Ingreso promedio de las personas en porcentaje del valor promedio nacional. Índice país = 100

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012
Artigas	58,3	61,0	58,5	66,1	68,9
Canelones	94,5	88,3	88,5	86,0	92,0
Cerro Largo	71,8	69,7	65,3	61,6	66,8
Colonia	86,1	95,2	97,2	94,6	94,6
Durazno	69,9	77,0	68,2	72,1	80,1
Flores	87,0	92,0	99,3	83,4	92,9
Florida	80,4	79,9	79,7	87,7	93,4
Lavalleja	85,8	81,5	90,2	87,4	89,9
Maldonado	93,2	113,3	101,2	96,9	102,9
Montevideo	126,5	124,2	129,7	127,0	121,7
Paysandú	75,8	77,0	82,3	78,9	79,6
Río Negro	82,7	78,1	82,0	87,5	86,9
Rivera	59,3	69,9	74,6	63,3	71,5
Rocha	82,9	79,2	78,0	78,4	81,8
Salto	72,8	76,5	68,7	79,0	75,1
San José	81,3	80,8	89,1	87,2	88,6
Soriano	86,9	78,8	83,4	88,1	82,5
Tacuarembó	71,2	70,0	73,8	68,0	71,2
Treinta y Tres	68,1	73,8	78,6	79,4	75,5
Desvío estándar	15,1	15,2	16,1	14,8	13,3
Media	80,8	82,4	83,6	82,8	85,1
CV	0,19	0,18	0,19	0,18	0,16
País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LA ECH DEL INE.

para los 19 departamentos tiende a subir en el período; el desvío estándar aumenta entre 2008 y 2010 y baja para 2011 y 2012. El coeficiente de variación (CV), calculado como el cociente entre desvío estándar y media, se mantiene estable durante el período, con una caída en 2012.

El cuadro 4 muestra los resultados del indicador de pobreza (método del ingreso). Se puede observar que el excelente desempeño del promedio país, que pasa de 22,5% de pobreza en 2008 a 12,4% en 2012 —que además, si viéramos una serie más larga, sigue una tendencia a la baja desde que comenzó a crecer el PIB, en 2004—, también se expresa en muy buenos desempeños absolutos para cada departamento. Todos mejo-

ran, sin excepción, respecto al punto de partida. Más allá de la crítica que se puede hacer a esta metodología de estimación de la pobreza, lo cierto es que lo que se está midiendo (dimensión de ingresos) muestra resultados muy positivos en su evolución.

Sin embargo, en términos relativos los resultados no difieren mucho de lo que ya se ha venido constatando. Artigas, excepto en 2012, es el departamento más pobre. Cerro Largo y Rivera son los que en general siguen a Artigas en términos de pobreza. Incluso dentro de una tendencia muy favorable en el período, estos departamentos lo cierran (en 2012) con porcentajes aún altos de pobreza, entre 15% y 18%. Tacuarembó y Treinta

Cuadro 4. Porcentaje de población pobre

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012
Artigas	36,5	34,5	37,0	22,0	16,0
Canelones	17,2	15,7	14,5	10,5	9,7
Cerro Largo	27,2	25,3	25,3	20,2	14,6
Colonia	15,6	11,5	9,3	3,8	3,4
Durazno	25,6	20,7	22,2	12,1	8,5
Flores	11,6	10,6	9,6	9,0	5,0
Florida	16,5	17,4	15,1	9,5	8,2
Lavalleja	16,4	15,9	16,5	10,5	7,9
Maldonado	9,7	7,1	8,0	4,2	3,2
Montevideo	25,5	24,0	21,6	16,8	16,7
Paysandú	21,1	23,5	15,2	9,7	11,7
Río Negro	17,9	17,9	14,1	12,3	10,3
Rivera	33,8	24,6	21,3	20,4	18,1
Rocha	20,0	20,1	15,6	9,8	7,9
Salto	24,9	23,7	23,2	16,3	11,2
San José	16,0	13,1	13,0	8,6	6,0
Soriano	19,2	19,5	16,2	7,1	8,0
Tacuarembó	25,9	24,7	21,5	18,7	12,0
Treinta y Tres	32,4	25,4	20,6	15,1	14,0
Desvío estándar	7,4	6,6	6,8	5,4	4,3
Media	21,7	19,7	17,9	12,5	10,1
CV	0,34	0,33	0,38	0,43	0,43
País	22,5	20,8	18,6	13,7	12,4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LA ECH DEL INE.

Cuadro 5. Porcentaje de informalidad

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012
Artigas	50,6	47,1	46,2	42,3	42,0
Canelones	35,1	33,6	33,7	31,5	29,7
Cerro Largo	48,1	44,5	50,3	51,0	45,1
Colonia	32,7	32,2	29,5	24,9	24,5
Durazno	36,9	36,0	36,6	32,4	30,4
Flores	35,2	34,6	33,9	34,5	28,6
Florida	35,4	35,4	34,0	24,4	28,2
Lavalleja	33,4	35,0	36,6	30,2	29,5
Maldonado	31,6	29,0	31,0	30,0	24,5
Montevideo	27,4	26,4	24,6	20,5	19,3
Paysandú	33,6	32,1	31,0	31,3	32,1
Río Negro	31,9	32,9	28,2	31,4	28,1
Rivera	53,4	52,9	51,1	51,9	45,1
Rocha	36,9	43,1	42,3	38,6	34,2
Salto	38,9	40,5	38,7	34,7	35,9
San José	39,0	35,4	30,0	29,3	28,9
Soriano	40,4	39,4	39,9	38,0	35,1
Tacuarembó	40,6	40,7	40,7	41,1	33,6
Treinta y Tres	38,4	35,5	34,1	32,4	37,9
Desvío estándar	6,7	6,5	7,3	8,2	6,9
Media	37,9	37,2	36,4	34,2	32,2
CV	0,18	0,17	0,20	0,24	0,21
País	33,3	32,2	31,7	28,3	26,6

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LA ECH DEL INE.

y Tres son otros de los departamentos que presentan peores desempeños relativos.

A su vez, este indicador muestra una gran diferencia respecto al de ingresos promedio: Montevideo aparece como uno de los departamentos con mayores valores de pobreza, que lo sitúan sistemáticamente por encima de la media del país, y llega al 2012 con el segundo guarismo más alto (después de Rivera).

Por otra parte, al igual que en análisis realizados para otras dimensiones, Maldonado, Colonia, Flores y San José aparecen entre los departamentos que muestran mejores desempeños, con los más bajos porcentajes de pobreza en el período considerado. También destacan Florida y Rocha

(en este caso, sobre todo al final del período), al tiempo que Paysandú y Río Negro desmejoran su posición hacia el final del período (en términos relativos).

Si se observa qué pasa con el CV, como medida de dispersión, se advierte una evolución creciente respecto a la distribución de la variable *pobreza* en el período (resultado de que, si bien el desvío estándar cae, la media cae más aún).

Como forma de relativizar esta medida de la pobreza, recordamos el ya mencionado estudio de las NBI para Uruguay en 2011 —como forma alternativa de ver pobreza o vulnerabilidad—, que, como se mencionó, muestra que son los departamentos del norte y el noreste, seguidos

Cuadro 6. Disparidades territoriales según género. Año 2012

Departamento	Porcentaje de pobreza en mujeres	Porcentaje de pobreza en varones	Relación de ingresos laborales* entre mujeres y varones	Informalidad en mujeres	Informalidad en varones
Montevideo	16,4	17,0	61,9	18,6	19,9
Artigas	16,4	15,5	47,7	47,9	37,8
Canelones	9,8	9,6	51,0	29,4	30,0
Cerro Largo	14,5	14,7	49,2	46,9	43,8
Colonia	3,9	2,9	51,3	23,2	25,4
Durazno	8,6	8,4	45,9	30,1	30,5
Flores	5,6	4,4	43,6	28,5	28,7
Florida	8,3	8,1	53,3	28,2	28,2
Lavalleja	8,0	7,8	50,6	29,7	29,3
Maldonado	3,6	2,8	55,2	25,2	24,0
Paysandú	11,6	11,8	51,0	34,7	30,0
Río Negro	11,1	9,4	45,7	28,5	27,7
Rivera	19,1	17,1	45,7	47,4	43,4
Rocha	8,0	7,7	46,8	33,4	34,9
Salto	11,3	11,1	41,6	39,3	33,3
San José	5,7	6,3	47,3	30,8	27,4
Soriano	7,9	8,1	41,1	38,4	32,4
Tacuarembó	12,0	12,1	46,6	36,7	31,4
Treinta y Tres	14,6	13,3	48,2	41,6	35,3

* PRINCIPAL OCUPACIÓN.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LA ECH DEL INE.

por algunos del centro, los que tienen peores indicadores de NBI: Artigas (54,4% de la población con alguna NBI), Salto (49,4%), Rivera (45,4%), Tacuarembó (45,2%), Cerro Largo (44,8%), Durazno (42%), Paysandú (41,4%) y Treinta y Tres (41,1%).

El cuadro 5 muestra el porcentaje de informalidad por departamento, que se calcula como el porcentaje de los ocupados que no cotizan en la seguridad social. En esta medida, si bien el promedio nacional muestra una evolución positiva, con una reducción de la informalidad de 33% a 27% en el período, los resultados son menos auspiciosos que los que muestran la evolución de los ingresos y la pobreza medida por

el método del ingreso. De hecho, también en cuanto a la dispersión de este indicador, en la distribución entre departamentos el CV revela, con oscilaciones, una tendencia creciente. Incluso son varios los departamentos que, aun en 2012, presentan valores de informalidad cercanos o superiores al 40%.

Otra vez, Artigas, Rivera y Cerro Largo son los departamentos con peores indicadores relativos, y con valores absolutos de informalidad muy altos, entre el 42% y el 45% en 2012. La informalidad también es alta y muestra desempeños relativos malos en el período para Treinta y Tres, Salto, Tacuarembó, Rocha y Soriano. Esta variable señala una especificidad de las economías

departamentales que tienen frontera —sobre todo con Brasil, pero también en el litoral con Argentina—, que introduce otra justificación de un enfoque territorial para analizar el desarrollo.¹¹

Montevideo, Maldonado y Colonia son las economías departamentales que exhiben los más bajos niveles de informalidad en el período y en 2012 (entre 19 % y 25 %).

Como se señaló al comienzo de esta sección, un aspecto que se incorpora al análisis con este indicador es que una alta informalidad sin duda puede cuestionar, al menos en parte, los logros de los indicadores que miden la evolución del ingreso de las personas. Esto se debe a que introduce aspectos de vulnerabilidad, ya señalados, que reducen en *calidad* la mejora cuantitativa que se observa en los ingresos percibidos. Esto es relevante, sobre todo si nos preguntamos cuáles son los departamentos que se ven más afectados por estas consideraciones. Otra vez, la respuesta señala a los del norte y el noreste del país, que son los que registran mayor informalidad y menor progreso en este sentido.

Por otra parte, se puede analizar si hay diferencias en algunas de las variables analizadas desde una mirada de género. El cuadro 6 expone algunos resultados para 2012.

En cuanto a la pobreza, no hay diferencias significativas entre varones y mujeres que se expliquen por el corte entre departamentos. Son válidas las consideraciones generales antes realizadas, en particular sobre la situación desventajosa de la región norte y noreste.

Sí hay diferencias significativas entre el ingreso que obtienen mujeres y varones por el trabajo. Para todo el país, el ingreso de las mujeres por su principal ocupación laboral en promedio es el 55 % del ingreso de los varones. Solo Maldonado, con un 55 %, y Montevideo, con un 62 %, están en el valor nacional o por encima. Por lo tanto, hay una diferencia importante con el resto de los departamentos del interior, en los que el ingreso laboral en la principal ocupación muestra un valor para las mujeres que se sitúa entre el 41 % y el 53 % del ingreso de los varones.

La informalidad (ocupados que no aportan a la seguridad social) es mayor en el empleo femenino que en el masculino en los departamentos del norte, el noreste y el litoral. La mayor diferencia se observa en Artigas (10 %), seguido de Treinta

y Tres, Salto y Soriano (6 % en cada caso). En el resto los valores no difieren mucho entre varones y mujeres; en particular, no muestran diferencias en los departamentos del sur, el centro y el este del país, e incluso en algún caso la informalidad es levemente mayor en los varones.

Disparidades territoriales según algunas tipologías de áreas geográficas

En las comparaciones anteriores se consideró como unidad territorial el departamento. Al mismo tiempo, se había advertido de que tales unidades, aparentemente homogéneas, en realidad esconden heterogeneidades muchas veces importantes.

Cuadro 7. Zonificación de Montevideo (barrios que comprende cada zona)

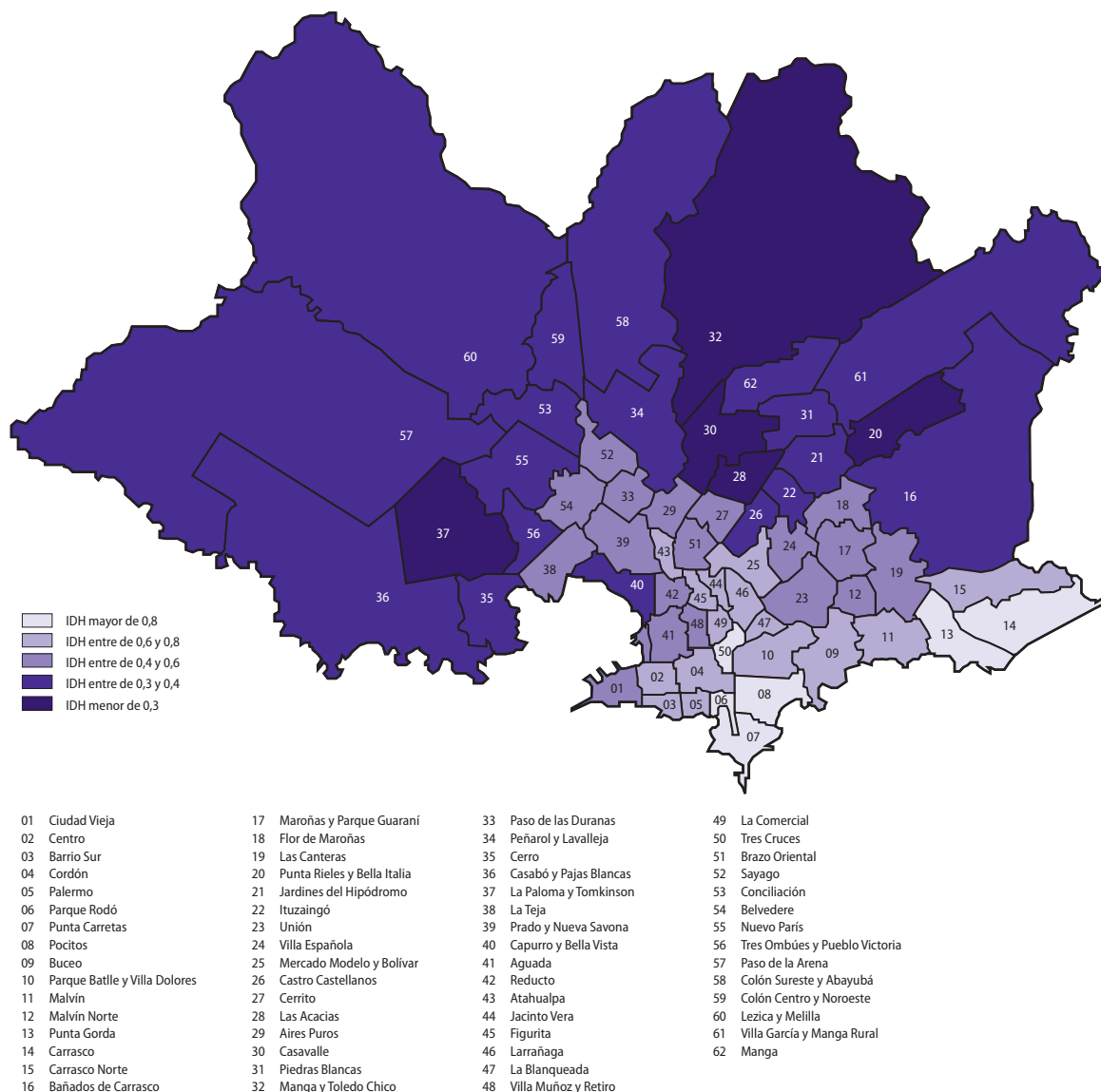
Zona 1	Parque Rodó, Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Parque Batlle, Villa Dolores, Malvín, Punta Gorda, Carrasco.
Zona 2	Centro, Barrio Sur, Cordón, Palermo, Mercado Modelo y Bolívar, Atahualpa, Jacinto Vera, Figurita, Larrañaga, La Blanqueada, La Comercial, Tres Cruces.
Zona 3	Ciudad Vieja, Malvín Norte, Carrasco Norte, Maroñas, Guaraní, Flor de Maroñas, Las Canteras, Unión, Villa Española, Cerrito, Aires Puros, Paso de las Duranas, La Teja, Prado, Nueva Savona, Capurro y Bella Vista, Aguada, Reducto, Villa Muñoz, Retiro, Brazo Oriental, Sayago, Belvedere.
Zona 4	Bañados de Carrasco, Punta de Rieles, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, Itzaingó, Castro, Castellanos, Las Acacias, Casavalle, Piedras Blancas, Manga, Toledo Chico, Peñarol, Lavalleja, Cerro, Casabó, Pajas Blancas, La Paloma, Tomkinson, Conciliación, Nuevo París, Tres Ombúes, Pueblo Victoria, Paso de la Arena, Colón sureste, Abayubá, Colón centro y noroeste, Lezica, Melilla, Villa García, Manga rural, Manga, Santiago Vázquez.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El mayor riesgo de generalizar se corre al identificar a Montevideo como una unidad homogénea. Si bien en la comúnmente postulada dicotomía Montevideo/interior la capital aparece siempre como el lugar privilegiado, conviene hacer algunas precisiones sobre esa condición.

11 En Rodríguez Miranda (2011b) se reflexiona sobre la especificidad del análisis del desarrollo local en la región (y localidades) del Uruguay que son frontera con Brasil.

Mapa 2. IDHm (modificado) para los barrios de Montevideo. Año 2005



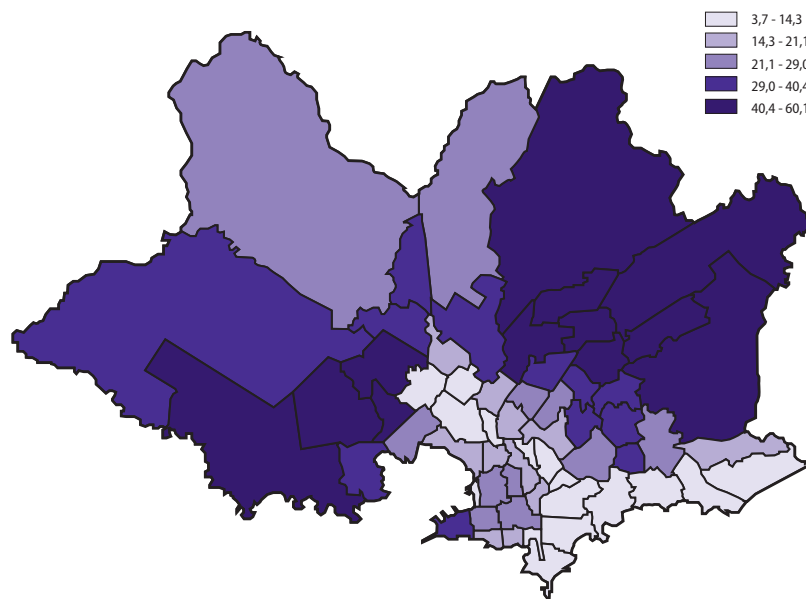
FUENTE: INE - CENSO FASE I - 2004 - CENSO 1996.

Siguiendo a Rodríguez Miranda (2011a), se definieron para Montevideo cuatro zonas o unidades territoriales, como muestra el cuadro 7. Para esto se tuvo en cuenta el resultado incluido en PNUD (2008) sobre el IDH calculado por barrios para Montevideo (véase el mapa 2), considerando cuatro anillos, desde la franja costera hacia la periferia, que mostraban situaciones diferenciadas, de mejor a peor IDH, con algunos ajustes para mantener continuidades geográficas en las zonas definidas. Cabe señalar que esta clasificación

también obtiene buen respaldo en el recientemente elaborado mapa de las NBI para Montevideo (véase el mapa 3), con datos del censo de 2011 (Calvo et al., 2013).

Con esta subdivisión de Montevideo en cuatro zonas se comparará la evolución de los ingresos promedio, la pobreza (método del ingreso) y la informalidad, junto con algunas tipologías comúnmente usadas, como las localidades de más de 5000 habitantes, las localidades de hasta 5000 habitantes y las zonas rurales (población dispersa).

Mapa 3. Porcentaje de personas con alguna NBI por barrio. Año 2011



FUENTE: CALVO ET AL. (2013), CON DATOS DEL CENSO 2011.

Cuadro 8. Ingreso promedio de las personas en porcentaje del valor promedio nacional

Tipología/área	2008	2009	2010	2011	2012
Interior rural	83,3 %	80,5 %	85,4 %	82,1 %	81,5 %
Localidades del interior de hasta 5000 habitantes	64,4 %	64,5 %	66,1 %	65,8 %	82,7 %
Localidades del interior de más de 5000 habitantes	83,8 %	85,7 %	86,7 %	83,8 %	86,4 %
Total interior	81,7 %	82,8 %	82,7 %	82,0 %	85,5 %
Montevideo, zona 1	230,8 %	230,4 %	231,2 %	214,1 %	200,8 %
Montevideo, zona 2	161,4 %	158,1 %	172,3 %	163,7 %	162,9 %
Montevideo, zona 3	120,3 %	119,1 %	124,0 %	116,9 %	118,2 %
Montevideo, zona 4	70,4 %	69,6 %	73,5 %	74,1 %	74,4 %
Total Montevideo	126,5 %	124,2 %	129,7 %	127,0 %	121,7 %
Total del país	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El cuadro 8 muestra que la zona 4 de Montevideo, los barrios más periféricos, junto con las pequeñas localidades (de hasta 5000 habitantes), son las zonas geográficas que presentan en todo el período menores ingresos promedio con relación a la media del país. La zona 4 de Montevideo tiene ingresos promedio de entre el 70% y el 75% del ingreso promedio nacional, mientras que los

de las pequeñas localidades eran de entre 64% y 66% hasta 2011, ya que en 2012 mejoraron sensiblemente, alcanzando un 83%.

El cuadro 9 muestra la situación en cuanto a la pobreza medida por los ingresos. En el período considerado, también la pobreza tiene mayor incidencia en la zona 4 (periferia) de Montevideo, seguida de las pequeñas localidades del interior.

Cuadro 9. Porcentaje de población pobre

Tipología/área	2008	2009	2010	2011	2012
Interior rural	22,4 %	17,8 %	6,2 %	6,0 %	4,1 %
Localidades del interior de hasta 5000 habitantes	27,9 %	21,7 %	23,8 %	16,2 %	10,7 %
Localidades del interior de más de 5000 habitantes	19,5 %	16,3 %	16,4 %	12,1 %	10,1 %
Total interior	20,7 %	17,1 %	16,8 %	11,6 %	9,5 %
Montevideo, zona 1	2,2 %	2,2 %	1,3 %	1,5 %	0,9 %
Montevideo, zona 2	5,9 %	5,0 %	4,7 %	2,7 %	2,8 %
Montevideo, zona 3	17,0 %	16,0 %	15,2 %	13,4 %	11,9 %
Montevideo, zona 4	45,3 %	41,1 %	41,2 %	33,5 %	32,4 %
Total Montevideo	24,0 %	22,1 %	21,6 %	16,8 %	16,7 %
Total del país	22,5 %	20,8 %	18,6 %	13,7 %	12,4 %

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Cuadro 10. Porcentaje de informalidad

Tipología/área	2008	2009	2010	2011	2012
Interior rural	31,2 %	30,8 %	30,7 %	33,6 %	30,4 %
Localidades del interior de hasta 5000 habitantes	41,3 %	43,5 %	40,9 %	39,4 %	36,4 %
Localidades del interior de más de 5000 habitantes	38,4 %	36,8 %	36,0 %	33,5 %	31,4 %
Total interior	37,8 %	36,8 %	36,3 %	34,0 %	31,8 %
Montevideo, zona 1	16,2 %	14,3 %	13,5 %	11,0 %	9,0 %
Montevideo, zona 2	18,2 %	16,4 %	15,1 %	13,0 %	9,6 %
Montevideo, zona 3	25,6 %	25,1 %	23,3 %	19,6 %	18,8 %
Montevideo, zona 4	38,5 %	37,5 %	35,2 %	31,2 %	29,7 %
Total Montevideo	27,4 %	26,4 %	24,6 %	20,5 %	19,3 %
Total del país	33,3 %	32,2 %	31,7 %	28,3 %	26,6 %

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Sin embargo, la mejora del indicador en las pequeñas localidades es notable, al pasar de casi 28% de pobreza en 2008 a 11% en 2012.

Para el 2012, entre un 10% y un 12% de pobreza se observa en las localidades del interior —*interior urbano*, según clasificación del INE— y la zona 3 de Montevideo. La pobreza es muy baja en las zonas 1 y 2 de Montevideo y en las zonas rurales (población rural dispersa).

Aun en el marco de la tendencia general positiva, la zona 4 de Montevideo continúa con casi un tercio de su población en situación de pobreza. Esto marca un problema localizado, que puede relacionarse muy bien con las dinámicas de segre-

gación residencial y exclusión social que vienen ocurriendo en Montevideo desde hace algunas décadas. Este problema es señalado y analizado en Veiga (2010: 53-72) y en Veiga y Rivoir (2001, 2008).

Como se señala en Kaztman (2010), en referencia a la dimensión espacial de la cohesión social en América Latina, estos procesos de segregación residencial y su lógica de exclusión —del mercado de trabajo formal, de los servicios, de aquellas redes sociales que permiten oportunidades de mejora de ingresos y ascenso social—, que afectan a cada vez más personas, quienes además siguen aspirando a un acceso pleno a sus derechos sociales (en el marco de democracias

que se consolidan y con ellas el discurso de los derechos para todos por igual), son un problema mayúsculo que erosiona fuertemente la calidad de las relaciones sociales en las ciudades.

El cuadro 10 muestra la evolución de la informalidad en las tipologías de áreas geográficas analizadas. Como cuando se analizaron los departamentos, los resultados en términos de reducción de la informalidad no son tan buenos. Como se había indicado, en el país se pasó de un 33 % de informalidad en 2008 a un 27 % en 2012. Sin embargo, para 2012 la informalidad en el interior promediaba casi 33 %, y 36 % para las pequeñas localidades, al tiempo que, a pesar de un promedio general de 19 % para Montevideo, en su zona 4 se observaba casi un 30 % de informalidad.

Otra vez, podemos señalar que en términos de desarrollo estos datos preocupan y limitan un poco la buena noticia de las importantes mejoras en los ingresos promedio y en la pobreza medida por el ingreso. Pero además, estos datos varían según el recorte geográfico que se maneje. En particular, las zonas periféricas de la ciudad de Montevideo y las pequeñas localidades del interior son las que presentan peores condiciones, cuestión que también se observaba con los indicadores de ingresos en términos relativos (a pesar de las mejoras en valores absolutos).

Disparidades en la escala subdepartamental

Si bien el análisis anterior muestra las disparidades observables entre departamentos, haciendo muy evidente una situación de atraso relativo en el norte y noreste del país y algunas regiones del centro, también hay que señalar que los departamentos presentan importantes heterogeneidades en términos de desarrollo.

El país ha avanzado hacia un tercer nivel de gobierno: los municipios. A pesar de las debilidades que tiene el actual sistema (tema que se trata más adelante), se vuelve cada vez más pertinente afinar la *lupa* territorial para analizar las dinámicas de desarrollo del país, de modo de contribuir a un verdadero desarrollo territorial en el sentido que planteaba la definición incluida en el primer capítulo. Es decir, como proceso orientado, y por lo tanto un proyecto, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico, para lo que, además del departamento, hoy también se cuenta como herramienta administrativa, política e institucional con el municipio.

Por otro lado, no solo las regiones desfavorecidas muestran departamentos que no tienen iguales condiciones de atraso relativo en su interior. También, como señala Veiga (2010), incluso los departamentos que han tenido mayor crecimiento y desarrollo (reciente e históricamente), basados en la diversificación de su actividad económica, su posición favorable en el esquema de economías de aglomeración en el país y el desarrollo de su capital humano y social, también muestran importantes desigualdades internas. Montevideo, como ya se vio, resulta el caso más claro.

Para Montevideo mantenemos la división del territorio en las cuatro zonas ya referidas. Para el interior, con el objeto de aproximar mejor unidades de análisis subdepartamentales que referían a una escala *local*, se utiliza una base construida con microdatos de las ECH para el trienio 2008-2010, integrando en forma compatible las encuestas de cada año. De este modo se obtiene una base que permite calcular valores promedio de cada variable para dicho período.¹²

La referida base fue elaborada para un estudio solicitado por el Programa Uruguay Integra de la OPP, con el objetivo de construir un indicador de cohesión territorial en escala local, el que se invita a ver en Rodríguez Miranda (2011a). En este caso, lo que se busca es aportar evidencia de que la especificidad local importa para considerar las disparidades en términos de dimensiones socioeconómicas que aproximen el desarrollo económico y social; por ende, demostrar que es necesario construir miradas regionales que tengan en cuenta la dimensión propiamente local del desarrollo. Esta dimensión no queda del todo bien contemplada en los análisis realizados sobre la base de la mirada departamental, en las comparaciones entre Montevideo y el interior, ni en los agrupamientos sectoriales según el tamaño de las localidades o la condición de ruralidad o urbanidad según los criterios del INE.

12 Las ECH son anuales y tienen una representatividad territorial que permite la desagregación por departamentos y según algunas áreas geográficas dentro de ellos —como capitales, algunas ciudades de cierto tamaño y el resto del departamento— (véase Goyeneche, Perea y Zoppolo, 2011). Sin embargo, compatibilizando y reponderando las encuestas de varios años se puede elaborar una única base con una desagregación territorial subdepartamental que permite aproximar con representatividad adecuada dentro del departamento localidades, áreas rurales o agrupaciones de localidades que tienen continuidad geográfica.

A partir de la base para el trienio 2008-2010 se definieron unidades territoriales *locales* o sub-departamentales (para mayor detalle véase Rodríguez Miranda, 2011a) y se elaboraron indicadores que dan cuenta de varias dimensiones del desarrollo económico y social, los que se describen a continuación:

- **ing1**: porcentaje que representa el ingreso promedio de las personas del territorio en relación con el valor promedio para el país.
- **pob06**: porcentaje de personas pobres en la población del territorio (metodología con línea de pobreza INE 2006).
- **ind06**: porcentaje de personas indigentes en la población del territorio (metodología con línea de pobreza INE 2006).
- **inform**: porcentaje de la población ocupada que es informal (trabajo no registrado en el BPS).
- **terc_univ**: porcentaje de la población de 25 a 65 años que completó secundaria y/o cursa estudios superiores.
- **sec_utu**: porcentaje de la población de 25 a 65 años que completó primaria y/o alcanzó estudios secundarios/superiores.
- **años_edu**: años promedio de estudio de la población de 12 años y más.
- **geny**: porcentaje que representa el ingreso laboral promedio de las mujeres considerando la ocupación principal, en relación con el mismo ingreso promedio para los varones.
- **ta**: tasa de actividad (porcentaje de la población en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo).
- **td**: tasa de desempleo (porcentaje de las personas desocupadas en el total de la PEA, población en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo).

A partir de esos indicadores se realiza un ejercicio de análisis de clúster para determinar posibles tipologías de territorios que puedan responder a la consideración de especificidades locales. Es importante dejar claro que no se pretende una propuesta de regionalización del país. Lo que se quiere probar es un ejercicio alternativo de construcción de una mirada y

una interpretación de las dinámicas socioeconómicas locales desde *abajo* (desde *lo local*) y no desde *arriba* (lo nacional). Es decir, en vez de definir primero categorías agregadas (por ejemplo, zonas rurales, pequeñas ciudades, ciudades intermedias o grupos de departamentos a modo de regiones) a partir de las cuales luego inferir especificidades locales —es decir, comportamientos homogéneos dentro de cada categoría previamente confeccionada—, se trata de partir de las especificidades territoriales locales para luego conformar agrupaciones que tengan algún sentido para analizar comportamientos más agregados.

Por supuesto, el ejercicio realizado tiene limitaciones importantes de información y, en alguna medida, construcciones subjetivas y condicionadas por los datos disponibles. No obstante, el criterio seguido para identificar unidades territoriales locales fue el de maximizar la posibilidad de desagregación territorial de información con los datos disponibles (dado que se mantuviera una representatividad aceptable de la información),¹³ para luego agrupar las unidades con la técnica estadística de clústeres, sin forzar previamente ninguna categoría (para que los datos hablen por sí mismos).

El punto es que, si la especificidad local importa (la dimensión territorial local), las tipologías o agrupaciones obtenidas por este ejercicio deberían tener alguna capacidad de cuestionar, en alguna medida, el poder explicativo de las unidades administrativas departamentales y/o de los criterios estadísticos que definen cortes iguales para todo el país, ya sea a través de umbrales de población (como las localidades menores o mayores de 5000 habitantes) o por criterios sectoriales (como las zonas rurales y lo urbano).

El ejercicio en cuestión consistió en un análisis de clúster por partición del tipo *k-means*. Se definieron 10 grupos, luego de probar otras alternativas y de analizar las diferencias entre las agrupaciones obtenidas. Los grupos formados se pueden ver en el cuadro 11.

13 Considerando la cantidad de casos que caen en la muestra de cada unidad territorial de la base 2008-2010 y una ocurrencia de un evento dicotómico (con $p=0,5$) —por ejemplo, si una persona es pobre o no—, con un nivel de confianza del 95 %, para la mayor parte de las unidades territoriales definidas se estima un error no superior al ± 3 % (el 50 % tiene error menor de 2,4 %, en algunos casos se encuentra entre 3 % y 4 % y solo en un caso llega al 5 %).

Cuadro 11. Unidades territoriales «locales» agrupadas según indicadores socioeconómicos seleccionados para Uruguay, 2008-2010

Grupo 1	Zonas rurales y pequeñas localidades del norte y noreste del país. Artigas rural. Cerro Largo rural. Pequeñas localidades de Salto. Pequeñas localidades de Tacuarembó. Rivera rural. Tacuarembó rural. Tranqueras.
Grupo 2	Barrios costeros del sureste de Montevideo de nivel socioeconómico alto. Zona 1 de Montevideo.
Grupo 3	Zonas metropolitanas y localidades intermedias y pequeñas diversas. Área Metropolitana (noreste). Bella Unión y otras. Castillos y otras. Chuy. Ciudad del Plata. José Pedro Varela. Lascano. Paso de los Toros. Pequeñas localidades de Canelones. Pequeñas localidades de Colonia. Pequeñas localidades de Maldonado. Pequeñas localidades de Rocha. Pequeñas localidades de Soriano. Sarandí del Yi. Sarandí Grande. Zona 4 de Montevideo.
Grupo 4	Pequeñas localidades del oeste, centro, norte y noreste del país. Belén y otras. Pequeñas localidades de Artigas. Pequeñas localidades de Cerro Largo. Pequeñas localidades de Durazno. Pequeñas localidades de Flores. Pequeñas localidades de Florida. Pequeñas localidades de Lavalleja. Pequeñas localidades de Paysandú. Pequeñas localidades de Rivera. Pequeñas localidades de Río Negro. Pequeñas localidades de Treinta y Tres. Río Branco.
Grupo 5	Zonas rurales del suroeste y sureste del país. Colonia rural. Flores rural. Maldonado rural. Río Negro rural. Rocha rural. Soriano rural. Treinta y Tres rural.
Grupo 6	Zonas rurales del sur, centro y litoral norte del país. Canelones rural. Durazno rural. Florida rural. Lavalleja rural. Paysandú rural. Pequeñas localidades de San José. Salto rural. San José rural.
Grupo 7	Capitales departamentales y ciudades intermedias costeras. Canelones y otras. Carmelo. Colonia del Sacramento. Costa de Oro (oeste). Durazno y otras. Florida. Fray Bentos y otras. La Paloma y otras. Maldonado y otras. Mercedes. Nueva Helvecia y Colonia Valdense. Paysandú y otras. Piriápolis y otras. Rocha. Salto y otras. San José de Mayo y otras. Santa Lucía y otras. Treinta y Tres y otras.
Grupo 8	Ciudad de la Costa. Zona 3 de Montevideo.
Grupo 9	Capitales departamentales y ciudades intermedias del sur, este y oeste. Artigas y otras. Cardona y Florencio Sánchez. Costa de Oro (este). Dolores y otras. Guichón, Juan Lacaze y otras. Libertad y otras. La Paz-Las Piedras-Progreso. Melo y otras. Minas y otras. Nueva Palmira. Pan de Azúcar y otras. Pando y otras. Rivera y otras. Rosario-Tarariras. San Carlos y otras. San Ramón. Tacuarembó y otras. Trinidad. Young.
Grupo 10	Punta del Este y otras. Zona 2 de Montevideo.

Notas: 1) Las unidades territoriales pueden referir a una localidad, un conjunto de localidades o a la población rural dispersa del departamento. Por mayores detalles puede consultarse el documento Rodríguez Miranda (2011a), que utiliza la misma base de datos y las mismas unidades territoriales, en el marco de otro tipo de análisis. 2) Cuando una localidad incluye luego de su nombre la frase «y otras», quiere decir que considera barrios o aglomeraciones urbanas periféricas (por ejemplo, *Treinta y Tres y otras* incluye la capital departamental junto con Villa Sara y El Ejido de Treinta y Tres).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El cuadro 12 muestra los valores medios de los indicadores para cada grupo o clúster en relación con el valor promedio para el país, y señala para cada indicador si el grupo tiene un desempeño superior o inferior a la media nacional, de acuerdo a la tabla de referencia del cuadro.

En primer lugar, un resultado muy relevante es que se confirma, en términos generales, el mejor posicionamiento relativo de los departamentos del sur, este y litoral oeste sobre los del norte y noreste (y algunos del centro). Sin embargo, sin contradecir ese resultado, el ejercicio cumple con el objetivo de permitir identificar importantes diferencias y matices en ese diagnóstico global a escala departamental.

Un primer aspecto, que confirma lo ya antes analizado, es la heterogeneidad de Montevideo y, en particular, la situación desfavorable de la zona 4 (periferia), que se asimila a la situación de varias

ciudades del interior de tamaño intermedio, algunas en la propia área metropolitana capitalina.

Un segundo aspecto es que se identifican algunas localidades menores que presentan situaciones de rezago económico y social, incluso en departamentos como Maldonado y Colonia, que como departamentos en su conjunto muestran muy buenos indicadores y excelentes posiciones relativas en el contexto país.

A su vez, como se podía esperar, lo rural no es homogéneo en todo el país, además de que no siempre se corresponde con los territorios más pobres o en situación más crítica. Después de la periferia de Montevideo (zona 4), en general, las pequeñas localidades son las que podrían seguir en términos de rezago relativo, y no las áreas rurales (entendidas como zonas de población dispersa). Pero esto tampoco es una regularidad que se cumpla al 100%, como muestra el ejercicio

Cuadro 12. Valores medios de los indicadores en relación con el valor medio país, para cada grupo de territorios, en el período 2008-2010 (1 = promedio país)

N.º de grupo / Indicador	1	4	3	9	6	5	7	2	8	10	Total país
ing1	0,59	0,58	0,72	0,82	0,87	1,01	0,88	2,31	1,29	1,84	1,00
pob06	1,14	1,54	1,06	0,89	0,33	0,22	0,76	0,10	0,57	0,16	1,00
ind06	1,00	0,95	0,58	0,46	0,30	0,23	0,38	0,03	0,23	0,04	1,00
inform	1,47	1,30	1,25	1,18	0,84	0,72	1,07	0,45	0,86	0,48	1,00
terc_univ	0,18	0,24	0,37	0,56	0,31	0,34	0,79	3,26	1,49	2,37	1,00
sec_utu	0,41	0,61	0,83	0,93	0,54	0,62	1,05	1,42	1,22	1,38	1,00
años_edu	0,73	0,78	0,86	0,92	0,79	0,84	0,99	1,44	1,13	1,32	1,00
geny	0,58	0,67	0,83	0,92	0,57	0,62	1,05	0,96	1,08	1,50	1,00
ta	0,95	0,88	0,95	0,98	1,03	1,11	0,98	0,99	1,06	1,01	1,00
td	0,57	1,03	1,05	1,02	0,39	0,34	1,08	0,75	0,89	0,85	1,00

Referencia	Indicadores con una escala positiva (más es mejor; ejemplo: ingreso)	Indicadores con una escala negativa (menos es mejor; ejemplo: pobreza)
Desempeño muy inferior al promedio	Menos de 75 %	Más de 125 %
Desempeño inferior al promedio	De 75 % a 95 %	De 125 % a 105 %
Desempeño en el promedio o superior	Más de 95 %	Menos de 105 %

Nota: Los números de los grupos corresponden a los que se generaron con el software al aplicar el análisis (SPSS), y el ordenamiento de los grupos en las columnas de la tabla se realizó tratando de seguir un orden de peor a mejor desempeño relativo en los indicadores, en términos generales.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

realizado, ya que las zonas rurales y pequeñas localidades no presentan igual situación en todas las regiones del país.

Por otra parte, los resultados de agrupaciones entre áreas rurales (población dispersa) y pequeñas localidades, como sucede en los grupos 1 y 6, cuestionan la definición de *lorural* como lo referido únicamente a población dispersa. Teniendo en cuenta algunos estudios previos (Rodríguez Miranda, 2011c; Riella y Mascheroni, 2006; Piñeiro y Cardeillac, 2010; Rodríguez Miranda y Sienna, 2008; entre otros) y los enfoques sobre el desarrollo territorial rural (Saraceno, 1997, 2005; Schejtman y Berdegú, 2004), se puede decir que las pequeñas localidades (menos de 5000 habitantes) situadas en regiones interiores del país (lejos de grandes aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas) integran, junto con las zonas de población rural

dispersa, espacios de desarrollo rural-urbano. Es decir que en algunas regiones las pequeñas localidades y las zonas rurales podrían conformar un mismo sistema socioeconómico. Los resultados de este ejercicio podrían estar respaldando esto.

Al respecto, se observa que las zonas rurales y las pequeñas localidades del norte y noreste (grupo 1) se encuentran entre los territorios que muestran mayores rezagos relativos en términos socioeconómicos —con altos niveles de pobreza e informalidad y bajos niveles de ingresos, en el contexto nacional—. Situación muy similar presentan las pequeñas localidades del oeste, centro, norte y noreste del país (que conforman el grupo 4). Otra situación muy distinta es la de las zonas rurales del sur, suroeste y sureste del país, además del litoral norte y algunas zonas del centro (grupos 5 y 6). En estos casos se registran muy bajos

niveles de pobreza e informalidad en el contexto nacional, así como niveles de ingresos superiores o similares al promedio del país.

Por lo tanto, no se puede generalizar sobre el medio rural. Por el contrario, hay que analizar con más cuidado de cuál región del país se está hablando; no es lo mismo situarse más hacia el sur o más hacia el noreste. En segundo lugar, el análisis del medio rural probablemente debería incluir a las pequeñas localidades interiores insertas en la misma realidad social y productiva que se asocia con lo rural (no sería el caso de localidades del área metropolitana o muy relacionadas con grandes aglomeraciones urbanas), lo que permitiría abordar en forma más correcta el espacio de relaciones socioeconómicas relevante para el desarrollo en estos territorios. Esto es muy pertinente en un país en el que la población es básicamente urbana, pero que en el interior articula su vida y trabajo con la producción en el medio rural, en buena parte localizando su residencia en pequeñas poblaciones.

Dicho lo anterior, también surgen especificidades que diferencian condiciones de desarrollo entre lo rural y lo urbano (considerando, otra vez, lo rural con inclusión de las pequeñas localidades interiores). Es decir que, en alguna medida, el corte sectorial también sigue siendo importante. Esto queda en evidencia si se comprueba que los grupos 1 y 4 comparten con los grupos 5 y 6 situaciones muy similares de atraso relativo respecto a la media nacional en los indicadores de educación y de género. Por lo tanto, las zonas rurales y de pequeñas localidades interiores muestran en todo el país una especificidad que determina mayores dificultades para el desarrollo educativo y la igualdad de género.

Por otra parte, el grupo 3 se conforma con diversas localidades intermedias y pequeñas del interior junto con la periferia de Montevideo (zona 4) y varias localidades de la zona metropolitana. Por ende, este grupo muestra un conjunto de territorios que en principio parecen bastante heterogéneos, pero que tienen en común el estar situados entre los que presentan peores indicadores de desarrollo relativo en el país. Esta agrupación, por lo tanto, llama la atención sobre el hecho de que ciudades del interior que tienen un tamaño medio para el Uruguay pero están alejadas del área metropolitana, como Castillos o Bella Unión, o incluso algunas localidades menores, presentan similares condiciones socioeconómicas (y de rezago relativo) que los barrios de la periferia de Montevideo y las ciudades metropolitanas (periféricas), como Ciudad del Plata.

También el ejercicio realizado muestra que las capitales departamentales, junto con ciertas ciudades intermedias (en la escala uruguaya), se agrupan en dos clústeres diferentes: los grupos 7 y 9. En particular, el grupo 7 muestra mejores indicadores y un perfil de ciudades y capitales que tienen en común el hecho de ser costeras (río Uruguay, Río de la Plata o costa atlántica), salvo alguna capital del centro del país.

En definitiva, el ejercicio realizado demuestra que es relevante considerar la escala propiamente local para pensar en tipologías agregadas que den cuenta de regularidades regionales y/o sectoriales. Hacer esto podría mejorar el entendimiento de las características particulares de las diferentes dinámicas de desarrollo en el territorio y, en consecuencia, permitir diseñar mejores políticas para promover el desarrollo local y regional en el Uruguay.

Evidencia sobre divergencia/convergencia territorial de ingresos en 1989-2010

Consideraciones sobre los análisis de «convergencia» y la aplicación a Uruguay, 1989-2010

En los trabajos empíricos más recientes que buscan explicar el diferente desarrollo relativo entre regiones predominan los estudios que toman el enfoque de la *convergencia*, utilizando el instrumental de los trabajos pioneros en el tema, como los de Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992). La idea por detrás del planteo de la convergencia es que un conjunto de economías regionales, si poseen los mismos parámetros estructurales, convergerán en el largo plazo a un estado estacionario común. La convergencia se da porque las economías que parten de niveles más altos de ingreso crecen a tasas menores y las que parten de niveles iniciales bajos de ingresos crecen a tasas mayores, dado que el crecimiento es más bajo a medida que se acercan al estado estacionario. Si no se verifica la convergencia, entonces pueden existir factores estructurales que determinen diferentes trayectorias en las diversas economías regionales y, por lo tanto, la brecha entre aquellas que parten de niveles superiores y las que parten de niveles inferiores de ingresos puede mantenerse o incluso aumentar (divergencia).

En nuestro caso, por no disponer de la variable PIB departamental en todo el período 1990-2010,

consideraremos la hipótesis de convergencia en términos de ingreso per cápita de los hogares. Por otra parte, en el caso de Uruguay se ha verificado que la estimación de los ingresos de los hogares es una mejor medida del diferente desarrollo relativo entre departamentos en lo que refiere a la dimensión de posibilidades materiales (bienes), ya que las estimaciones disponibles de PIB per cápita (que solo llegan al año 2006) muestran algunos problemas, sobre todo en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, debidos a la existencia de una economía interdepartamentos de lógica metropolitana y un criterio de asignación de la generación de PIB departamental (lo que castiga a los departamentos de Canelones y San José). Pero también se pueden observar diferencias en el desempeño relativo de otros departamentos, según se consideren ingresos o PIB, debidas a las diferencias entre el lugar de residencia de las personas (que se asocia con el ingreso) y el lugar de generación de la riqueza (que se asocia con el PIB). Esto ya fue planteado en PNUD (2005: 62-64).

De acuerdo con los modelos de convergencia, en general, se plantea la siguiente ecuación:

$$\ln \left(\frac{y_{i,t}}{y_{i,t-1}} \right) = \alpha + \beta \ln (y_{i,t-1}) + u_{i,t}$$

Donde

$t = 1989, \dots, 2010$

$y_{i,t}$ es el ingreso per cápita de los hogares en el momento t del departamento i .

$y_{i,t-1}$ es el ingreso per cápita de los hogares en el momento $t-1$.

Esta ecuación muestra una relación entre una aproximación a la tasa de crecimiento logarítmica del ingreso per cápita de los hogares entre t y $t-1$ y los niveles de ingreso en el momento $t-1$. Si el β es negativo, entonces hay convergencia, dado que la relación entre la tasa de crecimiento de un departamento es inversa respecto del nivel inicial de ingresos que presenta en el período.¹⁴ Si el β es positivo, entonces hay divergencia, ya que a

mayores niveles iniciales de ingreso se dan mayores tasas de crecimiento promedio en el período y, por el contrario, a menores niveles iniciales de ingreso, menores tasas de crecimiento.

Hasta aquí el concepto de convergencia presentado es *absoluto*. Este concepto se relativiza con el de *convergencia condicional*. A la misma ecuación se le agregan variables explicativas, que se recogen en la matriz X_i , las que, por ejemplo, pueden referir a factores institucionales, educativos, geográficos y de otra índole, que están explicando diferencias entre territorios que no permiten que exista convergencia. En la medida en que se opere sobre esos factores, entonces se podrá obtener una convergencia condicional. Todas las variables se expresan en logaritmos.

$$\ln \left(\frac{y_{i,t}}{y_{i,t-1}} \right) = \alpha + \beta \ln (y_{i,t-1}) + \gamma X_i + u_{i,t}$$

Los estudios internacionales ofrecen resultados variados. De los muchos que hay, mencionamos solo algunos. Ciertas explicaciones de divergencia en línea con el enfoque neoclásico se enfocan en diferencias de productividad (Martín Rodríguez, 1999, para España) o en la falta de movilidad de los factores, tanto capital como trabajo (migraciones internas), incluyendo explicaciones relacionadas con la oferta de vivienda y sus precios (Ganong y Shoag, 2012, para Estados Unidos). Otros trabajos encuentran convergencia condicionada relacionada con factores estructurales que refieren a aspectos como la educación y diferentes mediciones del capital humano (Franco, 2008, para los departamentos colombianos; Ramos et al., 2010, para las provincias en España) o explicaciones que correlacionan positivamente el ingreso con factores como la urbanización, el transporte y el alfabetismo y negativamente con cuestiones como el peso de la agricultura en el empleo regional (Vilalta, 2003, para los estados de México). Otros trabajos encuentran convergencia, pero extremadamente lenta e incluso declinante en el tiempo, por lo que sugieren utilizar instrumentos de política (como la fiscal) para promover un crecimiento regional más equilibrado (Ruiz Ochoa, 2010, para México).

Resultados para Uruguay: 1989-2010

Para el caso de Uruguay se considera el período 1989 a 2010 y se toman promedios trienales de las variables, a fin de evitar distorsiones por fluctuaciones de corto plazo en los ingresos de los

14 Para períodos no demasiado largos el coeficiente β (en la forma lineal de la ecuación) puede interpretarse como una buena aproximación a la velocidad de convergencia. En períodos muy largos puede haber diferencias entre la estimación del parámetro en la forma lineal de la ecuación y la estimación en su versión no lineal (Ruiz Ochoa, 2010: 10).

departamentos y poder incluir efectos fijos por departamento.¹⁵ Lo que se quiere testear es si el crecimiento del ingreso per cápita de los departamentos, tomado como promedio trienal, se relaciona negativamente (o no) con el nivel de ingreso per cápita de los departamentos al inicio de cada trienio, y cómo afectan a esa relación otras variables explicativas (que pueden dar la condicionalidad a la convergencia).

La ecuación que se estima es la siguiente:

$$g_t = \alpha_i + \beta \ln(y_{i,t-2}) + \gamma X_i^* + u_{i,t}$$

Siendo,

$t = 1992, \dots, 2010$

$i = 1, \dots, 19$ (departamentos)

g_t = promedio trienal en t de $\ln(y_{i,t}/y_{i,t-1})$ para $t, t-1, t-2$.

$Y_{i,t-2}$ = ingreso per cápita de los hogares en el momento $t-2$, es decir, al inicio de cada trienio.

X^* = matriz de variables explicativas calculadas como promedios trienales ($t, t-1, t-2$).

Para testear la hipótesis de convergencia condicional¹⁶ se incorporaron como variables explicativas una de capital humano (el promedio de años de educación formal de la población de 25 a 60 años, con fuente en las ECH del INE), el porcentaje de población pobre (con fuente en las ECH), variables *dummy* para reflejar el efecto frontera (valor 1 si el departamento tiene frontera y 0 si no) con Argentina y con Brasil, y un indicador de capacidad productiva del suelo (índice CONEAT promedio departamental). El modelo de datos de panel es estimado con efectos fijos (por departamento).¹⁷

Todas las variables se expresan en logaritmo. La estimación muestra un β significativo y con signo negativo, que indica convergencia condicional, y son significativas las variables de capital humano con signo positivo y de pobreza con signo negativo. Es decir que la convergencia es condicional a un buen desempeño en términos de capital humano y se afecta negativamente por elevados porcentajes de pobreza en la población. Las otras variables explicativas no mostraron significación.

A su vez, con las mismas variables, se estimó otro modelo por el método de *errores estándar corregidos para panel* (PCSE, en inglés), para evitar ineficiencia en las estimaciones debida a problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad.¹⁸ Se estimó un modelo PCSE con variables *dummy* por departamento (efectos fijos) y otro que, adicionalmente, incluye efectos temporales (variables *dummy* por año).

Los resultados se resumen en el cuadro 13.

Los resultados en todas las estimaciones son consistentes con el hallazgo de convergencia condicional (β negativo), con efecto positivo del capital humano y negativo de la pobreza (estadísticamente significativos). Es interesante observar que en los modelos que corrigen posibles ineficiencias en las estimaciones se obtiene un β menor, es decir, un menor peso del nivel inicial de ingreso (por lo que se castiga menos el crecimiento de los departamentos que ya parten de niveles altos y, a la inversa, es menor el efecto que favorece que existan mayores tasas de crecimiento a menores niveles de partida inicial, por lo que la velocidad de convergencia aumenta). La variable *pobreza* también reduce el valor de su coeficiente al estimar por el método de PCSE, incluso en forma mayor que el β . Sin embargo, el coeficiente de la variable de capital humano en todas las estimaciones mantiene su importancia y, en términos relativos a los valores de los otros coeficientes, por el método de PCSE aumenta su peso en la explicación (con incidencia positiva) sobre la tasa de crecimiento del ingreso en el período observado.

15 Si se tomara en el término del β el valor del ingreso al inicio de todo el período analizado y quedara fijo por departamento, no se podría incluir efectos fijos por problemas de multicolinealidad. Al usar en cada momento t para el término del β el valor del ingreso en $t-2$ (inicio del trienio) se soluciona ese problema y es posible introducir efectos fijos por departamentos que recojan las especificidades de cada territorio permitiendo una mejor explicación de la evolución de las variables de ingreso y explicativas en el tiempo, es decir, intraindividuos (*within*).

16 Se testeó la hipótesis de convergencia absoluta y no se encontró un buen ajuste del modelo, ya que, si bien el β es significativo, su coeficiente es próximo a cero y el modelo en su conjunto no es explicativo (R^2 de 1 %).

17 El test de Hausman indica que es apropiado usar efectos fijos. Por otro lado, por el tipo de modelo corresponde efectos fijos, ya que permite captar las características específicas de cada individuo (departamento) y así explicar la variación en el tiempo de la relación

entre las variables de interés (*within*, intraindividuo), para ver si hay o no convergencia.

18 Se realizaron pruebas para testear heteroscedasticidad (*likelihood-ratio test*) y autocorrelación (test de Wooldridge) y se hallaron problemas de autocorrelación que afectan la eficiencia de las estimaciones. Además del método de PCSE, también se estimó por el método de mínimos cuadrados generalizados factibles (FGLS en inglés), con resultados similares en los coeficientes estimados y la significación.

Cuadro 13. Estimaciones con datos de panel por diferentes modelos. Período 1989-2010

Variables explicativas	Efectos fijos, errores estándar robustos	PCSE, con <i>dummy</i> por departamento	PCSE, con <i>dummy</i> por departamento y <i>dummy</i> por año.
Coeficiente β	-0,3588 ***	-0,1842 ***	-0,1184 ***
	(0,0518)	(0,0576)	(0,0383)
Capital humano	0,4007 ***	0,3782 **	0,3393 ***
	(0,0784)	(0,2011)	(0,1033)
Pobreza	-0,2134 ***	-0,1514 ***	-0,0606 ***
	(0,0198)	(0,0376)	(0,0194)
Constante	2,9583 ***	1,3125 *	-
	(0,5018)	(0,7401)	
N.º de observaciones	361	361	361
R-squared	0,334 (<i>within</i>)	0,1863	0,7095
N.º de departamentos	19	19	19

Errores estándar entre paréntesis.

*** significativo al 1%; ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

PCSE: Prais-Winsten regression, correlated panels corrected standard errors.

Conclusiones del análisis empírico

Los resultados muestran que en el período 1989 a 2010 se observa una convergencia en los ingresos de los departamentos que es condicional, sobre todo, a la evolución del capital humano. Si bien este es un primer ejercicio empírico, que puede ser mejorado con una ampliación del período analizado, incluyendo otras variables explicativas (para lo cual se debe lidiar con la falta de información a escala departamental para aproximar series largas para dimensiones como capital social, calidad de los gobiernos locales, gober-

nanza o capacidad empresarial, entre otras), así como también incluyendo pesos geográficos en las estimaciones,¹⁹ ofrece evidencia razonable de que hay condiciones estructurales que pueden no permitir una convergencia en términos de desarrollo a no ser que se trabaje sobre ellas.

En particular, la variable *capital humano* y su importancia para explicar la convergencia (o divergencia) pone el acento en un aspecto endógeno del desarrollo, muy vinculado a la generación de capacidades locales y regionales, aspectos sobre los que se puede (y debe) trabajar desde lo local y desde lo nacional.

19 Para ampliar sobre este punto y sus posibilidades véase Pérez Pineda (2006).

3. Descentralización y desarrollo regional en Uruguay

El proceso de descentralización en Uruguay

Conceptos previos sobre descentralización

Conviene en primer lugar definir algunos conceptos previos sobre descentralización. Las diferentes formas de descentralización pueden describirse como (GDLU, 2010):

- **Funcional:** se descentraliza solo el modo de gestión («desconcentración»). La toma de decisiones permanece centralizada.
- **Política:** la descentralización afecta la elección y designación de las autoridades locales, que se realiza en forma democrática y directa mediante elecciones.
- **Territorial:** hace referencia a la organización realmente descentralizada del territorio, en la que los gobiernos locales tienen competencias para decidir y actuar sobre las materias relevantes en todo el territorio. Para que sea efectiva deberá abarcar las dimensiones funcional y política.

Actualmente se ha enriquecido el concepto de descentralización con la noción de *gobernanza multinivel*, que incorpora, además de los ámbitos de Gobierno, la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en todos los niveles.

Como señala Arocena (2008: 17):

[La] descentralización supone revertir el proceso hegemónico-centralista e incentivar la conformación de sociedades locales de base territorial, densas socialmente y dinámicas en su capacidad de generar riqueza. Se trata de restablecer un equilibrio central-local que el centralismo no ha permitido desarrollar.

Por lo tanto, la descentralización implica necesariamente la transferencia, desde el nivel de gobierno central hacia los gobiernos locales, de responsabilidades y de capacidad para asumirlas, lo que supone la cesión de cierta cuota de poder para la toma de decisiones. Para que esto se cumpla, el proceso debe comprender tres dimensiones referidas a la transferencia de responsabilidades, competencias y recursos desde los niveles centrales a los subnacionales.

Los GD en Uruguay, competencias y recursos

En Uruguay, la Constitución de 1996 establece que el segundo nivel de gobierno es ejercido por el intendente (Poder Ejecutivo) y la Junta Departamental (Poder Legislativo). Los intendentes tienen funciones ejecutivas y administrativas, se eligen cada cinco años en forma directa y pueden ser reelegidos en una sola oportunidad. Los cargos de la Junta Departamental, que se compone de 31 ediles, se eligen en forma directa, pero con un sistema de mayoría automática que garantiza la mayoría absoluta al lema que obtiene la mayor cantidad de votos (por lo que responde al lema del intendente). Los ediles de la Junta también son electos por cinco años y sus funciones son legislativas y de contralor. Estos cargos no son remunerados.

Varios son los autores que destacan la orientación descentralizadora de la Constitución de 1996. Es la primera vez que aparece una referencia a la obligación del Estado de promover la descentralización del país (artículo 50). A su vez, se crea la Comisión Sectorial de Descentralización,²⁰ y el Congreso de Intendentes (institución preexistente) adquiere rango constitucional (sobre

20 Actualmente se conforma por seis delegados de los ministerios nacionales y seis del Congreso de Intendentes (intendentes titulares), con la OPP en un rol de coordinación de la Comisión.

esto ampliaremos más adelante). Además, como señala Arocena (2008), hay un cambio notable respecto al pasado al establecer explícitamente diferencias entre la materia departamental y la municipal, promoviendo la necesidad de aprobar una ley que delimite los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, que termina aprobándose en 2009 (14 años después), a la que nos referiremos luego.

Sin embargo, la Constitución de 1996 deja plasmada su orientación descentralizadora sobre todo en términos de posibilidades o potenciales cambios, los que no llegaron a concretarse a la hora de legislar y reglamentar en la materia. El estudio de CEDES (2010: 49) concuerda con esto al establecer:

[...] varias incorporaciones y/o modificaciones de la Constitución de 1996 pueden considerarse medidas descentralizadoras. No obstante, su carácter general y, en algunos casos, indeterminado, es un indicador de los problemas pendientes para construir un fuerte acuerdo que promueva una mayor autonomía y capacidades de los gobiernos de segundo nivel.

El mismo estudio señala, entre las medidas con potencial para generar descentralización: la posibilidad de que los gobiernos departamentales tengan libertad sobre cómo usar los recursos provenientes de la alícuota del Gobierno nacional que les corresponde (artículo 297), modificando la situación anterior, que establecía que debían ser empleados para obras; la facultad de incidir en la distribución de los porcentajes de recursos que corresponden a cada GD, a través de la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes; la posibilidad de permitir una ley para extender el ámbito de la aplicación de los tributos departamentales y ampliar las fuentes sobre las cuales estos pueden recaer (artículo 298); la creación de un fondo presupuestal para el desarrollo del país —por medio de una ley orientada a destinar una alícuota de los tributos nacionales recaudados en el interior a fin de conformar un fondo para el desarrollo del interior del país y la ejecución de políticas descentralizadoras—. No obstante, como analizaremos, estas posibilidades han decantado en la legislación y la reglamentación, e incluso en la práctica, en funcionamientos que son desconcentradores y no descentralizadores.

De hecho, las competencias formalmente asignadas a escala subnacional tienen como

marco legal la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (n.º 9515), que es de 1935, a la que se suma la reciente Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (aprobada en 2009). Exime de comentarios el solo hecho de que la materia, las competencias y los cometidos de los GD se sigan rigiendo por una ley que va camino a los 80 años de antigüedad (cuando la segunda mitad y, sobre todo, el último cuarto del siglo XX, hasta nuestros días, ha sido el período de más intensas transformaciones en la historia de la humanidad).

Las competencias que tienen los GD según la ley, que podemos denominar *competencias tradicionales*, son:

- Ejercer la política higiénica y sanitaria.
- Organizar y cuidar la vía pública.
- Vigilar la seguridad del tránsito.
- Entender en lo referido a cementerios y crematorios.
- Entender en lo concerniente al abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados.
- Ejecutar obras, en particular obras de vialidad.
- Reglamentar los espectáculos públicos.
- Velar por la conservación de playas marítimas y fluviales.

En definitiva, las competencias de los GD se reducen a la prestación de servicios que requieren proximidad con la población, como el pavimento y el mantenimiento de caminos, la organización del tránsito (incluyendo lo referente a la patente de vehículos y licencias de conducir), el transporte colectivo, la limpieza, la iluminación pública, el servicio de necrópolis, los controles sanitarios y las cuestiones de ordenamiento territorial (aspecto que se refuerza con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).

Sin embargo, los GD han ido asumiendo otras atribuciones que no responden a esas competencias tradicionales. Esto ocurre sobre todo desde la vuelta a la democracia (1985), con un proceso por el cual los GD fueron ampliando por la vía de los hechos sus competencias hacia temas relacionados con la promoción del desarrollo social y económico, en particular, adoptando en los últimos tiempos la definición del desarrollo local como una de sus metas y materias de actuación. Esto sucede en gran parte como respuesta a las demandas de sus poblaciones, en un contexto de democracia y participación ciudadana, y debido a la proximidad del GD con la ciudadanía local,

lo que permite conocer e interpretar mejor sus necesidades y problemas.

Los procesos de creación de direcciones y/u oficinas de desarrollo dentro de las estructuras de las intendencias, con mayor importancia e intensidad en la última década, así como el proceso de creación de agencias de desarrollo,²¹ que son organizaciones mixtas, público-privadas, son muestras claras de la importancia que el desarrollo ha tomado dentro de las competencias y atribuciones que los GD han asumido para sí.

A su vez, todos los GD tienen alguna dirección, departamento o unidad que incorpora alguna de estas cuestiones: el desarrollo, el desarrollo local, las políticas sociales, el desarrollo rural, la cultura, el cuidado del ambiente, la equidad de género, el turismo (donde esta actividad es relevante), el deporte (con sus implicaciones de carácter social), entre otras que pueden escapar a este listado. Muchas de estas actividades de los GD se apoyan en las políticas nacionales (ministerios) que, en los últimos tiempos, en el marco de políticas sectoriales (no necesariamente territoriales, como se analiza más adelante), han creado unidades responsables de coordinar en los departamentos las políticas definidas por los ministerios (Poder Ejecutivo nacional) con los GD. En este contexto, los GD desarrollan actividades que se orientan a mejorar la articulación y la implementación de las políticas sectoriales definidas en el ámbito central del gobierno (ministerios). No obstante, también hay políticas que son propias del GD, e incluso pueden estar desalineadas de las directivas de la política sectorial nacional (esto se puede observar en algún caso en que una intendencia ha llegado incluso a dejar de participar de algunos de los ámbitos de coordinación creados por los ministerios nacionales en el departamento).

En relación con las competencias que asumen en la práctica los GD, se puede constatar que en todos los departamentos hay algún tipo de programa o línea de acción orientada a promover el desarrollo social. En general, esto está coordinado con el MIDES, aun la firma de convenios que apuntan a la implementación de los programas nacionales en el departamento. Sin embargo,

también hay acciones y programas propios, incluso con apoyo de instancias nacionales, pero de origen e impulso local —por ejemplo, en temas de género, en acciones dirigidas a la inclusión social de determinados grupos, en temas de juventud y población joven vulnerable (embarazo adolescente, drogas, marginalidad), en deportes y cultura, en revalorización del patrimonio cultural y edilicio local, promoción de la participación ciudadana, entre otros—.

En cuanto a la salud, si bien es competencia del MSP, los GD no solo asumen cuestiones de mantenimiento edilicio, sino que también participan (junto con Salud Pública) de la creación de redes de policlínicas para la atención primaria (con clínicas del MSP y clínicas municipales), incluso con personal médico y de enfermería contratado por la intendencia, además de actividades de soporte para garantizar el funcionamiento de policlínicas y la presencia periódica de personal médico en poblados alejados.

En materia de educación, el apoyo de la intendencia es importante en lo que tiene que ver con el mantenimiento edilicio. Si bien la política educativa es definida e implementada por el Gobierno nacional, en muchos casos, particularmente en las escuelas rurales y en las escuelas y los liceos de pequeñas poblaciones, el GD tiene un rol muy importante en su funcionamiento (más allá del apoyo en el mantenimiento edilicio); por ejemplo, mediante hogares estudiantiles, apoyo en el transporte de los estudiantes y bibliotecas municipales, entre otras políticas.

Una vez establecidas las competencias formales y las asumidas de hecho, es necesario analizar cuáles son los recursos con los que cuentan los GD, según establece la Constitución de 1996. Al respecto se puede hablar de tres tipos de recursos:

- Recursos propios, que son los de origen departamental.
- Recursos de origen nacional pero de recaudación local, es decir, los impuestos que se definen y fijan para todo el país pero cuya recaudación y utilización corresponde a los GD.
- Transferencias desde el Gobierno nacional (el peso de las transferencias del Gobierno nacional en los presupuestos de las intendencias departamentales varía mucho según la intendencia, pero de acuerdo a datos históricos y en promedio, ronda el 30%-40% de los ingresos, aunque en algunas intendencias es bastante mayor).

21 La primeras agencias, de carácter local, surgieron a fines de los noventa en Tarariras, Juan Lacaze y Colonia, en el departamento de Colonia (*modelo canadiense*, con apoyo del IDRC). Fueron seguidas por las agencias departamentales creadas en varios departamentos en la última década (*modelo europeo*, con apoyo del programa ART Uruguay y la OPP).

En el primer tipo destacan:

- Los impuestos de contribución inmobiliaria sobre inmuebles urbanos y suburbanos (no incluye adicionales nacionales), que es el mayor ingreso de origen departamental (junto con la patente de rodados).
- La patente de rodados, que a partir de ahora, con la nueva Ley de Patentes, tendrá un único valor nacional, aunque su recaudación seguirá correspondiendo al GD. Por lo tanto, se corresponderá con el segundo grupo (origen nacional recaudado por el GD).
- Otras fuentes de recursos de menor relevancia (menor monto) son otros impuestos departamentales (impuesto a los baldíos y edificación inapropiada, contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas, espectáculos públicos, entre otros), las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el GD, además de multas, rentas de bienes de propiedad del GD, permisos para edificación y construcciones, recursos provenientes de abasto, plazas de frutos y mercados, entre otros rubros menores.

En el segundo tipo se destacan:

- Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural, que son de origen nacional ya que son fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y el uso del producido corresponde a los GD (excepto adicionales nacionales).
- El impuesto de 2% sobre la venta de semovientes (ley 12700, de 1960).

En cuanto al tercer grupo, las transferencias están reguladas por dos artículos de la Constitución:

- Artículo 214, transferencias.
- Artículo 298, Fondo de Desarrollo del Interior (FDI).

El artículo 214 establece que hay que fijar una alícuota del presupuesto nacional para ser distribuida entre los departamentos. Esto se lleva a la práctica mediante la Ley de Presupuesto en cada quinquenio. La actual Ley de Presupuesto

(n.º 18719) establece para los ejercicios 2011 a 2014 que se transferirá como monto total anual a ser distribuido entre los 18 GD un 3,33% sobre «el total de los recursos del Presupuesto Nacional (incluyendo la totalidad de destinos 1 a 6 clasificados en los documentos presupuestales) del ejercicio inmediato anterior, actualizado por el índice de precios al consumo promedio del año». Por otra parte, si el monto que surge de la aplicación de dicho criterio resulta en una partida inferior a \$ 5.000.000.000 (aproximadamente USD 250.000.000, a TC \$ 20), expresada a valores promedio de 2009, el monto anual a transferir se fijará en dicha cifra (de ese modo se asegura ese mínimo).

La distribución entre los departamentos se establece según porcentajes que se fijan en la Ley de Presupuesto, previa deducción de un monto que corresponde al departamento de Montevideo (entre otras deducciones), el que comenzó a recibir transferencias en el 2006 (12,9% del total). No hay un mecanismo claro y preestablecido para el cálculo de estos porcentajes. En parte, ellos resultan de observar criterios de cohesión sobre la base de indicadores como la pobreza o la inversa del PIB, así como consideraciones del tamaño poblacional de los departamentos. Pero los indicadores que se utilizan, en particular el PIB, están desactualizados (se utiliza incluso un dato anterior al último publicado, que es de 2006).²² Por otra parte, en la definición final de los porcentajes priman otros criterios poco claros, no explicitados, que refieren a negociaciones entre los GD, el Congreso de Intendentes y el Poder Ejecutivo.²³

A su vez, se puede observar que esas transferencias están sujetas a determinadas condiciones, las que se negocian y establecen en cada Ley de Presupuesto. En el quinquenio actual esto supone que los GD suscriban, en el marco de la Comisión

22 En 2014 la OPP publicaría un PIB departamental de 2008.

23 Los porcentajes en este quinquenio (2010-2014) resultan del promedio simple de dos conceptos: a) el promedio de cuatro indicadores que son *superficie* (25%), *necesidades básicas insatisfechas* (25%), *población* (25%) y *la inversa del PIB departamental* (25%), indicadores calculados con datos de 2004; b) los valores históricos de referencia de las transferencias recibidas por cada departamento en los períodos anteriores (que son, en gran medida, resultado de acuerdos y negociaciones realizados en esos períodos). El promedio de los dos conceptos arroja el resultado final del porcentaje que corresponde a cada departamento y se plasma en la Ley de Presupuesto.

Sectorial de Descentralización, compromisos de gestión, entre otros, el pago de los consumos corrientes de los servicios públicos prestados por las empresas públicas y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendentes. Si no se cumple el compromiso de gestión, el GD accede a los fondos que le corresponden, pero sobre un monto total calculado sobre la base de una partida equivalente al 2,9% del presupuesto nacional (y no 3,33%), que como mínimo será de \$ 4.500.000.000 (a valores promedio de 2009).

Adicionalmente, como se señalaba líneas arriba, la partida que resulta de aplicar el 3,33% tiene deducciones (o sea que no es ese monto el que finalmente se reparte):

- El 12,9% se deduce para destinarlo a la Intendencia de Montevideo.
- Se deduce lo necesario para cubrir el total ejecutado por los gobiernos departamentales del interior correspondiente al programa de mantenimiento de la caminería rural del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Se deducen las partidas ejecutadas del Programa de «Desarrollo y Gestión Municipal» de la unidad ejecutora 002, «Presidencia de la República», del inciso 24, «Diversos créditos». Este programa pasó a llamarse en este quinquenio Programa de Gestión Subnacional, y cuenta con un fondo con un componente para obras e inversiones y otro de modernización, con un funcionamiento similar al del FDI.
- El remanente se distribuye entre los 18 departamentos del interior según los porcentajes del cuadro 11 (establecidos en la Ley de Presupuesto, artículo 757).

A su vez, se deducen otras partidas: 1) la cuota anual del Congreso de Intendentes; 2) las partidas de caminería rural para cada departamento ejecutadas por OPP; 3) los aportes patronales y personales a la seguridad social, el impuesto a la renta (IRPF) y el aporte al Fondo Nacional de Vivienda; 4) del saldo final que resulte se afecta un crédito de hasta el 11% con destino a cubrir el pago de obligaciones corrientes por servicios prestados por organismos públicos y de entes descentralizados.

El otro artículo de la Constitución que regula transferencias es el 298, referido al FDI, lo que tam-

bién se define en la Ley de Presupuesto. El FDI queda constituido para 2011 a 2014 (carácter anual) con el 11% sobre el monto de \$ 21.654.195.375²⁴ (artículo 759 de la Ley de Presupuesto). Ese monto corresponde a los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en 1999, a valores del 1.º de enero de 2010 (el Fondo se actualiza anualmente con base en el índice de precios). Los objetivos del FDI son el desarrollo local y regional y la descentralización.

Una vez más, el acceso a esos recursos por los GD no es directo, sino que sigue ciertos condicionamientos. En este quinquenio:

- El 66,65% se destina a la aplicación de las políticas de descentralización a ser ejecutadas por los ministerios —o sea que no pasan por el presupuesto de los GD—.
- El 33,35% (antes era el 25%) son recursos ejecutados por los gobiernos departamentales, con estas características:
 - un 70% se destina a proyectos y programas a ser financiados en un 80% con recursos del FDI y un 20% con recursos propios de los GD;
 - un 30% se destina para proyectos y programas a ser financiados totalmente por el FDI.

Cabe decir, entonces, que solo el 33,5% del FDI se vuelca a los presupuestos de los GD, y es bastante difícil el seguimiento del restante 66,5%, que corresponde a políticas e intervenciones territoriales realizadas directamente por el Gobierno nacional. Sobre el 33,5% que se vuelca a los presupuestos de los GD, la Comisión Sectorial de Descentralización es la que debe establecer los lineamientos de aplicación de esos montos. Sin embargo, en la práctica el FDI ha funcionado con una articulación de OPP que acerca posiciones de los ministerios con las de los intendentes. De este modo, la Comisión Sectorial termina siendo el ámbito donde se ratifican políticamente los acuerdos. No ha funcionado como un órgano que realmente elabore criterios y orientaciones de política para la asignación de los fondos.

Por otro lado, el FDI tiene una lógica de fondo al que las intendencias presentan proyectos (de acuerdo al porcentaje que le corresponde a cada una), y esa cartera de proyectos es de horizonte quinquenal. Sin embargo, la asignación de las partidas es anual y debe ejecutarse toda la

24 El 11% serían 119 millones de dólares, con TC \$ 20.

partida en ese mismo ejercicio. Si queda dinero sin ejecutar, el remanente se pierde y vuelve a Rentas Generales.

Las políticas nacionales y la descentralización

Además de las transferencias del Gobierno nacional a los GD, hay otros instrumentos e intervenciones que incluso movilizan mayores recursos. Corresponden a políticas nacionales con impacto territorial y, en algún caso, con coordinación con los GD. En efecto, como se señala en CEDES (2010), hay un conjunto de normas y leyes que en la última década ha formalizado ámbitos de coordinación entre instancias nacionales y las autoridades de los departamentos.

En el área de las políticas sociales a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (ley 17866, de 2005) se establece que el Gobierno nacional debe coordinar con los gobiernos departamentales en la ejecución de sus cometidos. Se crearon el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). El Gabinete Social tiene como objetivos asesorar y proponer planes, programas y proyectos de carácter social, buscando la articulación intergubernamental y sectorial con los diferentes órganos y entes públicos. El CNPS está encargado de coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales que se desarrollan en todo el país. El CNPS cumple un rol de mediador entre el Gabinete Social y la gestión en cada territorio.

En este sentido, el MIDES creó las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) como ámbitos de articulación intergubernamental con los organismos públicos que atienden la problemática social en los departamentos. A su vez, se generaron espacios de participación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado, especialmente para el análisis, el seguimiento y la elaboración de recomendaciones de las políticas públicas implementadas en el territorio. Esto compete a los Consejos Sociales Departamentales, que convocan a una amplia diversidad de grupos, organizaciones y redes que trabajan en temas sociales en cada departamento. Estos Consejos son consultivos y el objetivo es que el MIDES pueda incorporar sus sugerencias, aunque no está obligado a ello. También existen Consejos Locales, en el nivel subdepartamental, creados en ciudades y/o localidades. La articulación de todos estos espacios en el territorio compete a

la Oficina Territorial del MIDES, que ha adoptado como primera estrategia de descentralización la instalación de al menos una oficina en cada departamento. El MIDES se encuentra actualmente en un proceso de reforma organizacional, por lo que estas estructuras podrían cambiar.

En la salud, con la Ley de Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) (ley 18161, de 2007), se promueve una descentralización interna del organismo con autonomía en la gestión de sus recursos, con la posibilidad de crear consejos honorarios, que pueden ser departamentales y/o locales. Estos consejos son consultivos, por lo que su función es la de asesorar y proponer en lo que refiere a la salud dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por otra parte, la política de salud rural que se está tratando de implementar tiene un componente importante de buscar apoyo en referentes locales y los GD para mejorar la llegada de los servicios a la población y la implementación de las políticas.

En las políticas del MGAP, con la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (ley 18126, de 2007) también hay un fuerte énfasis en la descentralización. Se crea el Consejo Agropecuario Nacional, con representación del Congreso de Intendentes, cuyo cometido es asesorar al MGAP en políticas que promuevan el desarrollo rural y sobre la política agropecuaria en general. A su vez, están los Consejos Agropecuarios Departamentales, presididos por el representante del Ministerio en el departamento e integrados por un representante de la persona pública no estatal con mayor incidencia en el departamento, un representante del Instituto Nacional de Colonización y dos representantes del GD. La función de este Consejo es difundir las políticas del MGAP y colaborar para que su instrumentación sea eficaz y alcance a la población objetivo, así como buscar la articulación y complementación con el GD en las acciones y proyectos para el desarrollo del sector.

Estos Consejos también tienen la tarea de identificar y promover la agrupación de productores y su integración en Mesas de Desarrollo Rural. A su vez, se crean las Mesas de Desarrollo Rural, donde están representadas las cooperativas y asociaciones gremiales agropecuarias, con un representante del sector agropecuario de la Junta Departamental y uno del Consejo Agropecuario departamental. Las mesas pueden ser departamentales, pero en general se han creado mesas subdepartamentales, es decir, específicas de ciertas microrregiones y asociadas a ciertos

rubros productivos. Las mesas tienen la finalidad de generar intercambio entre el MGAP y las sociedades agropecuarias locales para mejorar la instrumentación de las políticas, así como conocer y canalizar las demandas e inquietudes de los sectores y actores locales del medio rural.

Con la Ley General de Educación (de 2009) también se hace hincapié en la descentralización y la coordinación territorial entre las instituciones vinculadas a la educación. Con ese fin se crean Comisiones Departamentales de Educación en cada departamento, con un representante por cada Consejo de Educación de la Administración Nacional de Educación Pública, del Instituto Universitario de Educación, del Instituto Terciario Superior, del Consejo Nacional de Educación No Formal, del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia y de la Universidad de la República. El objetivo es coordinar las acciones y asesorar en la aplicación de los recursos en el departamento.

A pesar de los importantes procesos de redimensionamiento de la variable *territorio* en la consideración del diseño y la implementación de la política de los ministerios y organismos del Gobierno nacional, hay que señalar que el proceso adquiere una característica de desconcentración de funciones más que de descentralización territorial, al quedar el espacio de la descentralización propiamente dicho acotado a algunas instancias internas de la propia organización nacional. De hecho, la nueva normativa y legislación, en todos los casos, señala la importancia de coordinar las políticas con los GD y de que estos participen en los procesos, pero no se aclara cuál es la competencia departamental ni los cometidos que tienen los departamentos en la materia de que se trate. Cuando esto se aclara, resulta en funciones más bien consultivas, no vinculantes, y en participaciones más referidas al ámbito de la implementación en el territorio de definiciones tomadas en forma central. Por otra parte, en general se observa que los ámbitos subnacionales creados, si bien pueden participar de los diagnósticos, colaborar en la planificación y la ejecución de políticas e incluso en su evaluación, así como plantear sugerencias y propuestas, no tienen responsabilidades específicamente asignadas sobre las que puedan actuar con autonomía.

Una situación diferente es la que plantea la ya mencionada Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (de 2009), que otorga a los GD una serie de competencias específicas, y acompañadas de instrumentos, para el

ordenamiento territorial en el ámbito departamental e interdepartamental —por ejemplo, para la categorización del suelo, el establecimiento y la aplicación de regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamiento y urbanización, en lo que el GD cumple un rol de *policía territorial*—. La ley también establece la obligación de elaborar ordenanzas departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable y las directrices departamentales. Además, permite la elaboración y aprobación de planes locales, materia en la cual los GD definen el ámbito de aplicación de cada plan local. Existe también la posibilidad de elaborar planes interdepartamentales.

Un aspecto que es necesario señalar es que la referida ley concibe al ordenamiento territorial como una *categoría mayor*, ya que se define en el artículo 3 como el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar «la calidad de vida de la población», «el uso democrático de los recursos naturales y culturales», «la integración social en el territorio» y «un desarrollo ambientalmente sostenible». Sin embargo, en la experiencia comparada, el ordenamiento territorial es un componente del desarrollo territorial, vinculado al uso del suelo y en forma funcional a otros ámbitos, que son aquellos en los que se toman las definiciones respecto al desarrollo económico, social y ambiental de un determinado territorio, región, localidad o ciudad.

En ese contexto, la ley promueve con mucha fuerza un proceso altamente descentralizador, participativo y vinculante (la entrada en vigor de los instrumentos de ordenamiento territorial genera un efecto «vinculante para todas las personas, públicas y privadas», según el artículo 27). Esto contrasta notablemente con la también mencionada Ley de Descentralización y con las leyes que regulan la relación entre el Gobierno nacional y los GD, las cuales reflejan más bien el funcionamiento de un Estado centralista (a pesar de las oportunidades que la Constitución de 1996 ofrece para cambiar esta realidad).

Las competencias que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable confiere a los GD son muy amplias. Como ejemplo de ello se reproducen extractos de algunos títulos de la ley:

- Título III: «Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación,

protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental [...]».

- Título IV: La categorización de suelo en el territorio es una «competencia exclusiva» de los gobiernos departamentales.
- Título V: La «policía territorial» se ejerce a través de los gobiernos departamentales.
- Son competencia de los gobiernos departamentales: la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- También se prevén planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible («[...] ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento [...]»). A su vez, permite planes interdepartamentales cuya aprobación compete solo a los GD respectivos.

La crítica que se puede hacer a la ley es que esas competencias amplias no tienen un correlato similar en los recursos con los que cuentan los GD, y tampoco estos recursos y otras competencias que serían complementarias de esos procesos se producen (ni se puede esperar que se produzcan) en el marco del esquema general de descentralización que se lleva adelante en el país. Estas contradicciones ponen de manifiesto la necesidad de abordar en forma seria y profunda una discusión sobre qué proceso de descentralización es el que se quiere para el Uruguay.

Los municipios en Uruguay, competencias y recursos

El proceso de descentralización en Uruguay y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana deben contextualizarse dentro de un proceso histórico nacional que, como señala Arocena (2008, 2012), se caracteriza por un fuerte centralismo expresado en las instituciones y anclado en las mentalidades de los ciudadanos. Esto explica por qué el proceso de descentralización en Uruguay es tan particular.

En la experiencia comparada en el ámbito internacional, la conformación legal de un tercer nivel de gobierno y administración plantea la configuración de autonomías locales que:

- no dependen de un nivel intermedio de gobierno y/o tienen cierta autonomía;
- tienen competencias y recursos definidos por la Constitución o por ley en forma taxativa;

- están conformados por autoridades elegidas por los ciudadanos.

De esas tres condiciones, la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana se puede decir que solo cumple el tercer requisito: la elección de las autoridades locales por los ciudadanos. Si a esto se le suma que las elecciones a los GD y municipios se realizan en forma separada de la elección nacional, es posible encontrar uno de los efectos más importantes de la descentralización en el país (descentralización política). En cuanto al principio de la autonomía, característica que es propia de un nivel de gobierno respecto al nivel superior, en el tercer nivel de gobierno (el municipio) no se cumple —de hecho, el segundo nivel, el GD, funciona como tribunal de alzada—. En cambio, entre el GD y el Gobierno nacional sí se cumple el principio de autonomía, ya que es potestad del GD reclamar ante la Suprema Corte por cualquier lesión que interfiera en la autonomía del departamento (por ejemplo, si el Gobierno nacional quisiera recaudar la contribución inmobiliaria, que es un impuesto que corresponde al GD según la Constitución). Finalmente, en cuanto a las competencias y los recursos de los municipios, es el GD el que los determina.

Sin embargo, aun en un marco de dependencia del GD, la ley deja algún margen al municipio; por ejemplo, la competencia para formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción (aunque no establece los recursos para ello). A su vez, el artículo 1 establece que los municipios deben facilitar la participación ciudadana, lo que se refuerza en otros artículos, como por ejemplo el artículo 5, que establece:

Cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.

(Tampoco hay una definición de asignación de recursos o fuentes propias para efectivizar esa competencia.)

Otra posibilidad que permite la Ley es la creación de «mancomunidades» de municipios, lo que puede ser muy útil para contribuir a la definición de espacios para las políticas de desarrollo y planificación en clave de regiones y/o microrregiones, dentro de un departamento o incluso compartidas por más de uno.

RASGOS GENERALES DE LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

La comparación internacional permite afirmar que no existe un modelo de descentralización aplicable a todos los países. Los procesos históricos muestran que cada uno de los países impulsó descentralizaciones político-administrativas o no lo hizo, según sus propias características geográficas, demográficas, socioeconómicas o sociopolíticas. El conocimiento de los rasgos principales de cada proceso por los responsables de definir políticas es, sin embargo, necesario. Cada una de las historias aporta pequeñas o grandes lecciones que deberán ser tenidas en cuenta.

Un primer aspecto que suele estar presente y que demora o frustra reformas institucionales con intención descentralizadora es la omisión de instrumentos legales que definan competencias de los distintos niveles territoriales de gobierno. No existen definiciones precisas de lo que suele llamarse competencias *concurrentes*. Frecuentemente se legisla en forma genérica, pero no se elaboran *leyes orgánicas*, es decir, ese instrumento legal que reconozca las diferencias de competencias de los distintos niveles territoriales y que especifique las atribuciones de cada uno.

Cuando se legisla sobre los sistemas político-administrativos de los niveles subnacionales, es necesario tener en cuenta las heterogeneidades territoriales, por un lado, y las diferentes atribuciones que tienen sobre esos territorios las jurisdicciones respectivas de los tres (a veces cuatro) niveles de gobierno, por otro. La legislación debe incluir instrumentos flexibles que admitan la diversidad y al mismo tiempo mecanismos compensatorios que regulen las diferencias entre los territorios.

Uno de los problemas que enfrentan los procesos de descentralización es la ausencia de políticas de Estado en esta materia. Las etapas por las que transcurre la descentralización no siguen necesariamente una lógica progresiva. Con frecuencia los cambios de gobierno significan frenos, estancamientos de los procesos que se venían desarrollando o modificaciones de las orientaciones que regían hasta ese momento. Por otro lado, las reformas están aún en una etapa de escasa concreción. A menudo las leyes y reformas quedan en letra muerta y no se visualiza una verdadera transformación de los sistemas centralistas de poder.

La historia política y administrativa ha permitido el desarrollo de ciertas capacidades de gestión en los niveles centrales, pero ha habido escaso aprendizaje de esas habilidades en los niveles periféricos del Estado. Las transformaciones que se han intentado desde los órganos legislativos han encontrado una fuerte limitación en la debilidad de las instancias locales de gobierno.

Por último, en nuestros países la lógica territorial se ha expresado de manera secundaria y subordinada. Sus voces han sido asfixiadas por aquellas que solamente consideran válidas las problemáticas de alcance nacional. En la actualidad, a pesar de que la tendencia a tomar en cuenta los territorios ha crecido notablemente, muchos actores de las diversas escenas nacionales siguen pensando que solo vale la pena ocuparse de lo que afecta al conjunto del país.

Dr. José Arocena

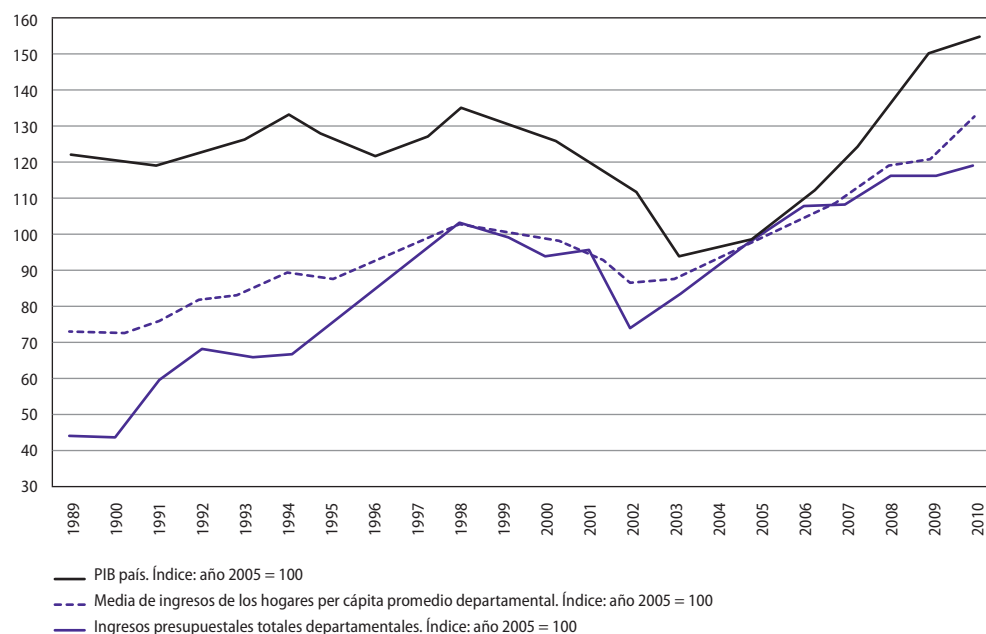
Docente universitario
Especialista en desarrollo local
y en sociología de las organizaciones

Evolución de los recursos presupuestales de los GD

En las últimas décadas, si observamos desde 1989 a 2010, se puede ver que los ingresos totales del presupuesto de los GD (monto total para las 18 intendencias del interior) acompañan la tendencia del PIB nacional, es decir que cuando el PIB crece,

los ingresos presupuestales de las intendencias también crecen (en general, más que proporcionalmente a esa tendencia, y algo menos que proporcionalmente en los últimos años). Por lo tanto, en estas dos décadas, bajo distintos gobiernos nacionales, se puede decir que el monto total de ingresos de las intendencias se ha incrementado en forma muy importante, acompañando la tendencia

**Gráfico 2. Evolución del PIB nacional, los ingresos presupuestales totales y los ingresos de los hogares. Valores promedio de los 18 departamentos del interior
Índices a precios constantes, año 2005 = 100**



FUENTES: INGRESOS DE LOS HOGARES CON PROCESAMIENTO DE LA ECH DEL INE. PIB A PARTIR DE DATOS DEL BCU. INGRESOS PRESUPUESTALES DE LAS INTENDENCIAS A PARTIR DE DATOS DE LA OPP.

del PIB del país. Esto a priori señalaría mayor capacidad de los departamentos para asumir sus responsabilidades y los gastos asociados a ellas.

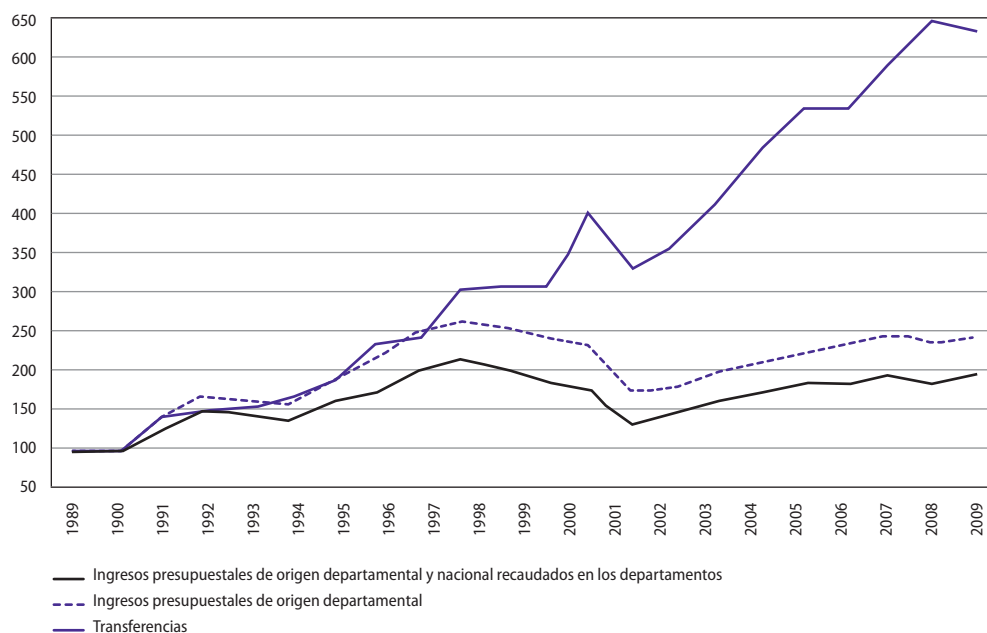
Como ya se señaló, Montevideo recién en 2006 comenzó a recibir transferencias del Gobierno nacional, las que han supuesto desde entonces aproximadamente el 10% de los ingresos presupuestales totales de la Intendencia. Desde siempre el GD de Montevideo ha tenido una baja dependencia del Gobierno nacional en cuanto a sus ingresos y una situación particular, muy diferente del resto de las intendencias, por su condición de metrópolis y ciudad capital del país. Estas consideraciones hacen conveniente excluir a Montevideo del análisis de los datos de evolución de ingresos presupuestales totales y participación en estos del componente de transferencias en el período 1989-2010.

A su vez, los ingresos de los hogares (per cápita) de los departamentos, en promedio, muestran una tendencia oscilante hasta 1998, con años de aumento y años de caída en los valores, y luego una fuerte tendencia decreciente de 1998 hasta 2003, acompañando la tendencia del PIB y como consecuencia de la recesión del país que

comenzó en 1998 y tuvo el episodio de crisis en 2002. Desde 2004 en adelante los ingresos de los hogares se recuperan, siguiendo la tendencia del PIB del país. Sobre todo desde 2005 los ingresos de los hogares registran un crecimiento que se da incluso a tasas superiores a las de crecimiento del PIB nacional.

La tendencia que muestra el gráfico 2, al aumento en términos reales del monto total de ingresos presupuestales para los GD en las últimas dos décadas (solo interrumpido por el período de recesión y crisis del país entre 1998 y 2002), se acompaña de cambios importantes en la composición de los ingresos presupuestales. El gráfico 3 muestra que la evolución del componente de transferencias del Gobierno nacional es fuertemente creciente en todo el período, hasta el punto de multiplicarse por seis veces y media al final del período (medido en precios constantes). Por otra parte, los recursos de origen departamental (impuestos y tributos que son potestad de los GD, en su definición, implementación y recaudación), si bien también tienden a aumentar, salvo en el período de recesión y crisis de 1998 a 2002, terminan el período con un valor

Gráfico 3. Evolución de los ingresos presupuestales totales, de origen departamental y de origen nacional, recaudados por el GD. Índices a precios constantes, año 1989 = 100



FUENTE: BASADO EN DATOS DE OPP.

dos veces y media respecto al inicial (en precios constantes). Por lo tanto, como se muestra en el gráfico 4, esto implica, durante todo el período, un aumento del peso de las transferencias en detrimento de los recursos propios de los GD.

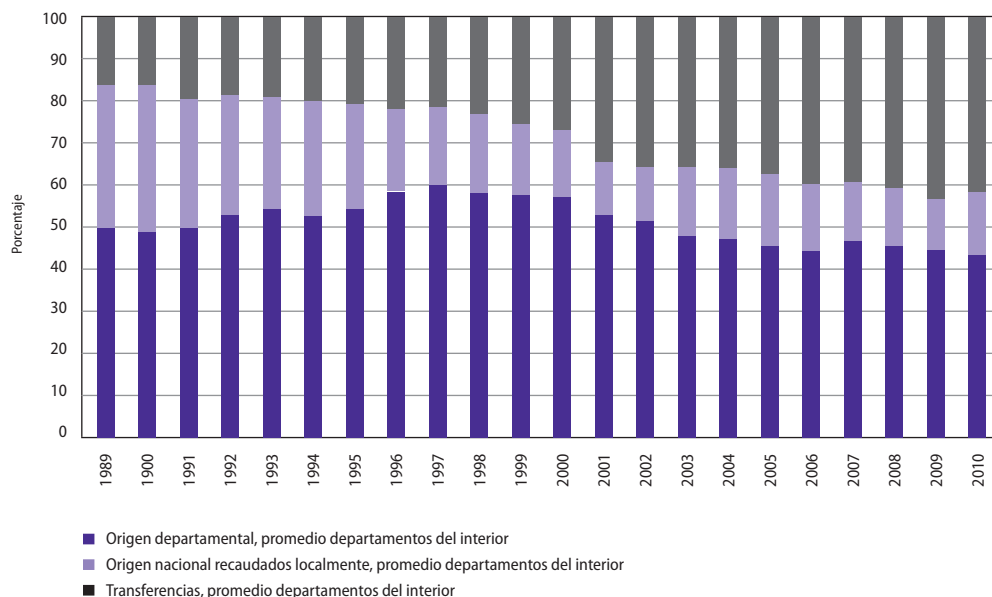
Es interesante ver cómo en el período de recesión y crisis, entre 1998 y 2002, cuando claramente caen los ingresos propios de las intendencias, las transferencias del Gobierno nacional se mantienen estables (sin crecer pero sin caer) entre 1998 y 2000, y aumentan en forma importante en 2001, aunque caen en magnitud similar en 2002. Es decir que el rol de las transferencias nacionales fue importante para sostener los ingresos presupuestales de los GD en un contexto económico y social crítico. Ahora bien, más allá de ese rol positivo de las transferencias y, en general, de la justificación de su existencia en términos de la capacidad redistributiva que solo puede tener el Gobierno central, hay que señalar que en los contextos ajenos a las crisis, con crecimiento del PIB y de los ingresos totales de los GD, el aumento en las transferencias del Gobierno nacional y una evolución muy por debajo de ese crecimiento para los ingresos de origen propio de los GD, marcan una tendencia que no parece tener sesgo descentralizador sino más bien

reforzar los rasgos de dependencia histórica de las intendencias respecto al nivel central.

El gráfico 4 muestra que a principios del período analizado, entre 1989 y 1995, las transferencias en promedio no representaban mucho más del 20% del ingreso presupuestal de los departamentos. Sobre todo desde 1997 las transferencias aumentaron su participación en los ingresos totales, llegando en el 2010 a representar, en promedio, el 42% de los ingresos presupuestales de los GD. A su vez, el componente de los ingresos de origen departamental se situaba en un 50% al inicio del período y llegó a 60% en 1997, para luego caer en forma persistente hasta llegar aproximadamente a un 43% en el 2010. Los ingresos de origen nacional pero recaudado por los GD también disminuyeron en el período, de aproximadamente un 34% en 1989 a menos del 15% en 2010.

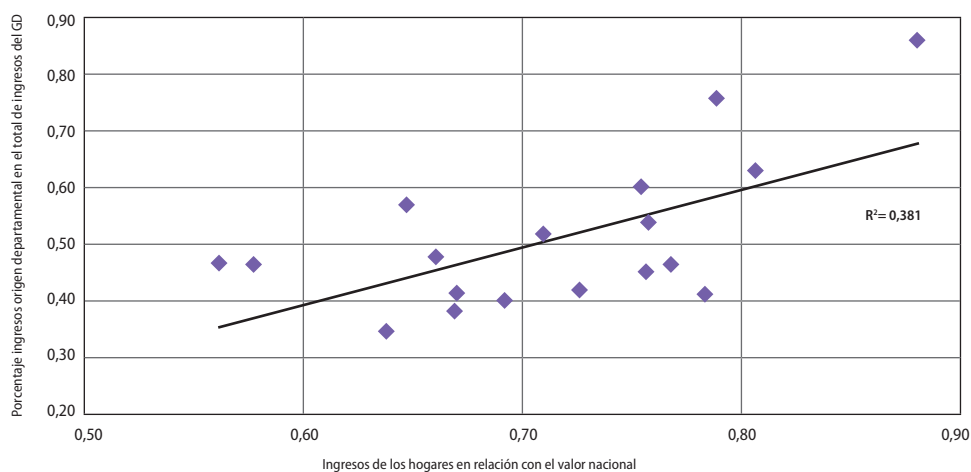
Si bien la tendencia al crecimiento en los ingresos presupuestales totales de los departamentos puede llevar a presumir un mayor margen de maniobra para realizar sus tareas y cumplir sus responsabilidades y planes, el hecho de que el componente *transferencias* sea tan grande hacia el final del período pone un poco en cuestión esa suposición. Esta duda surge, además, considerando, como se explicó, lo complejo

Gráfico 4. Composición de los ingresos presupuestales totales de los departamentos del interior. Participación de los recursos de origen departamental y de origen nacional pero con recaudación del GD



FUENTE: BASADO EN DATOS DE OPP.

Gráfico 5. Relación entre el porcentaje de ingresos presupuestales que son de origen departamental y el promedio departamental de ingreso de los hogares relativo al valor nacional. Valores promedio para el período 1989-2010



FUENTE: OPP Y ECH DEL INE.

que resulta el esquema de transferencias y el condicionamiento que supone para los GD. El condicionamiento es implícito, pero también explícito en buena parte de los instrumentos utilizados para canalizar los recursos, con mayores o menores requisitos que cumplir.

El gráfico 4 y todo el análisis realizado refieren a los valores promedio para los 18 departamentos

del interior, por lo que es preciso señalar que hay excepciones a la tendencia general que se muestra. Entre las más importantes están las siguientes. En primer lugar, Maldonado, que en promedio para todo el período muestra una participación de los recursos de origen departamental en los ingresos presupuestales totales del 86% (81% en 2010). Este valor es alto también para Canelones, que como

RECURSOS Y GESTIÓN PARA UNA EFECTIVA DESCENTRALIZACIÓN

A partir de la reinstitucionalización de la nación, en 1985, se fue reflejando una incidencia creciente de la importancia de lo local en la vida política y social del país. Creció notoriamente el peso de los liderazgos locales y las intendencias se volvieron más visibles para el ciudadano, revalorizando la idea de lo local.

La reforma constitucional de 1996 incorporó el concepto de descentralización, y estableció cambios importantes en las relaciones entre Gobierno nacional y gobiernos departamentales, en aras de un objetivo central incluido en la reforma del artículo 50 de la Carta Magna: «[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general», lo que indica claramente el carácter instrumental de la descentralización a fin de alcanzar objetivos de desarrollo.

Para ello creó una Comisión Sectorial de Descentralización en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, integrada por representantes del Gobierno nacional y de las intendencias, con la responsabilidad de diseñar los planes de descentralización. También estableció la obligación de fijar en el Presupuesto porcentajes sobre los recursos totales para su transferencia a los gobiernos departamentales (GD) y la necesidad de destinar nuevos recursos para los departamentos del interior, mediante la creación de un fondo especial.

Hasta el año 2000 inclusive, los recursos asignados a los GD, por la Constitución o las diversas leyes ascendían a 115 millones de dólares, principalmente destinados a los departamentos del interior. En la distribución de recursos previa a la reforma no se consideraba la capacidad contributiva o a la mejor atención a las GD de menores recursos. La reivindicación de un desarrollo desigual fue la base de la diferenciación entre la atención a los GD del interior del país y Montevideo. *Si bien la descentralización supone un balance adecuado entre el aumento en la asignación de recursos y la transferencia de funciones a otros niveles de gobierno, en las negociaciones se puso el énfasis en el aumento de recursos como requisito fundamental para atender las demandas departamentales, posponiendo la discusión de los roles exclusivos o compartidos entre niveles*

de gobierno y sus posibles cambios asociados a los objetivos buscados.

El presupuesto quinquenal 2000-2004 (ley n.º 17 296, del 21 de febrero de 2001) fue la primera instancia presupuestal en que comenzó a aplicarse esta reforma. Se dio cumplimiento a la determinación de los porcentajes, se creó el Fondo para el Desarrollo del Interior (FDI), se aprobaron partidas especiales y el resultado fue un aumento de las transferencias al segundo nivel de gobierno entre los años 2001 y 2004.

La propuesta de creación del FDI pretendió incorporar no solo un mecanismo de nuevas inversiones para los GD del interior, sino también un mecanismo que mejorara la coordinación de las inversiones de la Administración Central destinadas a ellos.

Sin perjuicio de que lo realmente nuevo que agregó el Fondo fue el financiamiento de proyectos presentados por las intendencias, se intentó valorar la coordinación originada por la presentación de las inversiones nacionales destinadas al interior, y el hecho de que los ministerios debieran exponerlas al proceso de determinación de prioridades en este marco fue un paso significativo en descentralización, para aumentar el grado de participación de los beneficiarios del interior en las decisiones. *Sin embargo, esta sigue siendo una asignatura pendiente, en la que el ciudadano departamental, representado por el Congreso de Intendentes en la Comisión Sectorial, no tiene incidencia en la determinación de inversiones vitales que le incumben.*

El presupuesto quinquenal 2005-2010 es el resultado de la negociación de un nuevo gobierno, con mayoría parlamentaria pero en minoría en el Congreso de Intendentes. Los recursos volvieron a aumentar, dado que se aprobó un 3,33% como porcentaje de recursos globales que estaban creciendo como fruto de la reactivación económica post-2002, con un mínimo de \$ 3400 millones a valores de 2005, unos USD 140 millones, siempre que los GD cumplieran las metas de gestión acordadas con el Poder Ejecutivo en el marco de la Comisión Sectorial.

Para el presupuesto 2010-2015, el crecimiento en la masa de recursos presupuestales nacionales y departamentales fruto del dinamismo económico, sumado a los fondos en ejecución por programas

con el Subnacional BID y Uruguay Integra/Unión Europea, mantuvieron la tendencia de recursos en alza para volcar a obras e inversiones en el interior, aumentando las exigencias en la gestión de los proyectos y coordinaciones entre niveles de gobierno en un período en el cual comenzó a operar el tercer nivel: las alcaldías, surgidas por la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (n.º 18567) impulsada por el Ejecutivo anterior y aprobada en setiembre del 2009.

De cara a nuevas definiciones en el presupuesto quinquenal 2015-2020, con nuevos municipios integrados al tercer nivel de gobierno y un posible escenario económico más restrictivo, sería conveniente pasar revista a los efectos de la política descentralizadora, analizar funciones y roles en los tres niveles y ver los cambios necesarios en la calidad de la gestión pública que permitan mejorar los resultados, en especial los que apuntan a reducir la desigualdad de los departamentos más desfavorecidos. El año 2015 es una oportunidad para:

- Aumentar la capacidad de gestión del Congreso de Intendentes a través de un fortalecimiento efectivo, para que pueda cumplir su rol en la definición de planes y programas de descentralización en la Comisión Sectorial, tomando para sí la gestión en temas de su competencia. Desde el año 2001 hasta la fecha, ha dejado pasar la oportunidad de administrar directamente el FDI (propuesta por la OPP en el Congreso de Intendentes en San José), el Plan de Obras Vecinales impulsado por el Ministerio de Alejandro Atchugarry, el SUCIVE y las propuestas impositivas vinculadas a la caminería.

- Mejorar la forma de justificar las inversiones de la Administración Central como parte del FDI y el rol del Poder Ejecutivo en la Sectorial, a la vez que se promueven proyectos que asocien fondos nacionales con departamentales.
- Definir proyectos de alcance regional vinculados a objetivos de desarrollo que amplíen lo actuado hasta ahora en este nivel, prácticamente centrado en lo vial. El nuevo presupuesto deberá definir inversiones y localizaciones importantes en educación en el interior, respecto a la ubicación y el funcionamiento de la nueva UTEC y la UTU, así como la consolidación de la UdelaR en el interior, aspectos cruciales para acortar la brecha norte-sur en el país.
- Estudiar la posibilidad de aplicar transferencias horizontales entre los niveles de gobierno, algo distinto del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal actual. Por ejemplo, crear un Fondo para Proyectos de inversión a utilizar por los municipios del tercer nivel, aprovechando la experiencia actual impulsada por Uruguay Integra (iniciativas municipales + local), de acuerdo a indicadores de desarrollo, con criterios fundados, con parte de las transferencias del Gobierno nacional a los departamentos. Y que lo administre el Congreso, como parte del fortalecimiento de los niveles subnacionales.

Ing. Agr. Gonzalo Cibils

Consultor

Especialista en desarrollo económico local y regional

promedio de todo el período alcanza el valor de 76% (67% en 2010). Para Colonia el promedio del período es 63% (idéntico valor en el año 2010). A su vez, si a los recursos de origen departamental se les suman los de origen nacional pero recaudados por el GD, esos porcentajes promedio para el período suben aún más (en Maldonado a 89%, en Canelones a 80% y en Colonia a 78%), con lo que es bastante baja la dependencia de las transferencias del Gobierno nacional. Por otra parte, como se señaló, Montevideo es un caso muy particular y comenzó a recibir transferencias recién en el 2006.

En general, es interesante ver que, si se consideran los valores promedio de todo el período (1989-2010) para los 18 departamentos del interior, hay una alta correlación positiva entre el porcentaje que representan los recursos propios de los ingresos presupuestales totales y el ingreso promedio de los hogares (expresado en el gráfico con relación al valor medio para el país en el período). Las diferencias de ingresos de las personas entre departamentos responden a múltiples factores; este análisis sencillo lo que muestra es que la condición de un GD más autónomo, en cuanto

a mayor capacidad de generación de recursos propios, parece reforzar el perfil de departamento con mayores niveles de ingresos de los hogares en términos relativos.

En resumen, descentralización en Uruguay: ¿mito o realidad?

En este punto, es necesario puntualizar que, como varios autores señalan (Arocena, 2008; Cardozo y Ziccardi, 2010; CEDES, 2010), la fundamentación que aquí se ofrecerá entiende como punto de partida que no hay recetas para la descentralización, por lo que no hay un modelo único de diseño e implementación, e incluso

Ni siquiera puede suponerse que países de una misma región, que comparten no solo idiosincrasia y otras condiciones culturales, sino también formas de organización política (v. g. presidencialismo, sistema unitario y un segundo nivel de gobierno constituido) sigan una trayectoria similar (CEDES, 2010: 35).

Por lo tanto, cuando hablamos de descentralización fiscal en Uruguay nos referimos a un proceso que debe buscar mayor autonomía de los niveles subnacionales de gobierno, pero dentro de la especificidad territorial, histórica y cultural del país. Es decir, considerando las escalas territoriales y poblacionales, así como la historia del Estado *batllista* que consolidó desde principios del siglo XX un modelo centralizado de Estado de bienestar que ha moldeado las mentes de todos los uruguayos y la forma de ver y percibir la relación con el Estado (lo que no se cambia en un día e involucra tanto o más a los niveles subnacionales que al propio nivel nacional, incluyendo a funcionarios, políticos y ciudadanos), y siendo cuidadosos de que, dadas las características del país, si se define que cada departamento (o municipio) se organice solo con los impuestos que pueda recaudar (otorgándole potestad sobre los impuestos que hoy son nacionales), seguramente se perjudicaría a la mayoría de los GD, que tienen escasa población, escasa actividad económica y escasa capacidad de recaudación (e institucional en general).

Rescapitulando parte del análisis realizado, se señaló que la Constitución de 1996 abre las puertas para abordar un proceso descentralizador profundo. En efecto, recordamos que en el artículo 230 queda claro el cometido de planificación del desarrollo que se le otorga a la OPP y su competencia en el ámbito

territorial, así como la creación de la Comisión Sectorial como órgano para articular el nivel nacional de gobierno con el departamental, teniendo como cometido sugerir y asistir al Poder Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización en el país. Por otra parte, en el artículo 262 se otorga rango constitucional al Congreso de Intendentes como órgano de coordinación de los GD con el Poder Ejecutivo. En este contexto y con dicha institucionalidad creada, la Constitución otorga a los GD la posibilidad de definir la forma en que se usan los fondos de las transferencias correspondientes a las alícuotas del presupuesto nacional que la propia Constitución establece que hay que fijar. Asimismo, la Constitución habilitó la participación de los intendentes en la determinación de los porcentajes de alícuota, a través de la referida Comisión de Descentralización. El artículo 214 determina que el Poder Ejecutivo, asistido por la OPP, es el que eleva la propuesta de presupuesto para su quinquenio de gobierno, dentro de lo que está la determinación de los recursos que corresponderán a los GD (monto y forma de asignación), con un rol específico de la Comisión Sectorial para asesorar en dicha propuesta.

Sin embargo, la Comisión de Descentralización no ha desempeñado hasta el momento un papel protagónico. Por su parte, el Congreso de Intendentes ha funcionado como un espacio para articular ciertas demandas y planteos al Gobierno nacional e intercambiar y coordinar entre los GD, pero no ha asumido la relevancia que podría tener como ámbito de formulación de propuestas de políticas que comprometan a los GD ni, apoyado en su rango constitucional, para generar un contrapeso importante en las definiciones que toma el Gobierno nacional.

Por otra parte, la normativa que establece cómo se ponen en práctica las transferencias previstas en la Constitución supone una fuerte rigidez para asignar dichos recursos, al tiempo que también es muy rígido el esquema para generar nuevas fuentes de ingresos propias para los departamentos (lo cual está habilitado también por la Constitución, pero requiere legislación nacional).

A esto se le suma lo que se observó respecto a que las competencias que se establecen para los GD refieren a la normativa vigente, que data de 1935, por lo cual es altamente inconveniente y no recoge las transformaciones que se han ido procesando en todo este tiempo, lo que incluye la asunción de hecho de nuevas competencias por los GD.

Adicionalmente, la normativa creada con el objetivo de promover la descentralización en determinadas áreas sectoriales de la política pública

—los procesos mencionados de descentralización de las políticas de los ministerios nacionales— tiende a estar más orientada a la interna de las propias estructuras de las organizaciones nacionales y a no conceder atribuciones específicas a los GD dentro de esos esquemas, con vaguedad en las acciones a desarrollar y su alcance, con roles asociados a aspectos de difusión, apoyo o coordinación en la ejecución de las políticas que se definen en el nivel central (el que puede contar con mecanismos para recibir información y/o propuestas desde el territorio, ya sea provenientes del GD o de la sociedad civil, pero que en ningún caso lo obligan a hacer concesiones).

En cuanto al tercer nivel de gobierno, queda claro que la elección de alcalde y Concejo por sufragio universal es un gran avance, pero no cuenta con la autonomía propia de un nivel de gobierno propiamente dicho, ni con competencias y recursos establecidos, sino que depende excesivamente de lo que define el GD.

Por lo tanto, en Uruguay el proceso de «descentralización», en todos los niveles, es en realidad un proceso de desconcentración, con algunas pocas facetas realmente descentralizadoras. Como ya se ha dicho, la descentralización implica el triple traslado de responsabilidades/competencias, recursos y gestión. En cambio, en los procesos de desconcentración la responsabilidad y la competencia continúan a cargo del organismo o ente nacional y es la ejecución lo que se descentraliza al ámbito territorial (departamental/local). Incluso en la ejecución el proceso puede ser también más desconcentrador que descentralizador, si la participación de los gobiernos de segundo y tercer nivel, o de la sociedad civil organizada, tiene carácter consultivo sin mayores especificaciones.

Al respecto, es interesante el trabajo de Faletti (2005), que plantea que el orden o la secuencia en que se produce la descentralización política, administrativa y fiscal es un elemento central en la evolución del balance de poder entre niveles de gobierno y determina cuál es la modalidad final de descentralización. La diferencia en esa secuencia, muestra Faletti, explica por qué la descentralización no aumentó el poder de los gobernadores e intendentes en Argentina, mientras que en Colombia una secuencia de reformas descentralizadoras diferente condujo a niveles más altos de autonomía de gobernadores y alcaldes.

Faletti plantea que, si prevalecen los intereses subnacionales por sobre los nacionales, la secuencia de descentralización implica reformas, en primer lugar, en el plano político (descentralización

política), seguidas de una reforma fiscal que dote de recursos a la anterior reforma, y por último la descentralización administrativa, que refiere al traspaso de competencias y responsabilidades, lo que se produce entonces cuando ya existen legitimidad política y recursos. Si en cambio prevalecen los intereses nacionales, lo que sucede en general es que primero se produce una descentralización administrativa, por la que se traspasan y definen competencias y responsabilidades, sin que se produzca una reforma fiscal. De esta forma, con responsabilidades administrativas adicionales pero sin descentralización fiscal para los gobiernos subnacionales, el Gobierno nacional fortalece su poder de dominación, generando condiciones de dependencia que condicionan las siguientes rondas de descentralización. Con condiciones de restricción presupuestaria, los gobiernos subnacionales son más proclives a acordar con el nivel central en los términos que este prefiere, por lo que se reduce la posibilidad de que la descentralización termine implicando un cambio profundo en el balance de poder entre niveles.

En Uruguay el proceso de las últimas dos décadas se podría decir que ha seguido el camino de reformas administrativas, y en algunos casos reformas políticas, antes que reformas fiscales o, sin llegar a ello, avances significativos hacia una mayor autonomía departamental (dentro de lo que podría ser razonable para la realidad uruguaya). Es así que la Constitución de 1996 otorga nuevas responsabilidades administrativas a los GD, a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización, como ya fue señalado, para participar del proceso de descentralización, coordinar con las políticas nacionales y participar en las definiciones sobre temas presupuestales y transferencias de recursos entre niveles de gobierno. Asimismo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, como también se analizó, otorga competencias y responsabilidades específicas y nuevas para los GD. A su vez, por la vía de los hechos, como se comentó, los GD fueron asumiendo nuevos roles y nuevas competencias, vinculadas a temas sociales, productivos y, en general, relacionados con la promoción del desarrollo de las sociedades locales. Estos procesos no se acompañaron de una revisión importante de la asignación de los recursos entre los distintos niveles de gobierno. El resultado parece haber sido, en la línea de la teoría de Faletti, que la dependencia del nivel subnacional respecto al nacional ha ido aumentando a lo largo del tiempo, y que los cambios

que se han ido procesando van orientados a aumentar el peso de las transferencias en los ingresos de los GD y reducir la autonomía fiscal, limitando las fuentes de ingresos propios y/o no dando lugar a nuevas fuentes de origen departamental (cuando el marco de la Constitución de 1996 lo permite).

Esto también parece reflejarse en los avances limitados en cuanto a descentralización política, entendida como mayor autonomía efectiva. Para los GD, en un contexto de mayores responsabilidades (algunas establecidas por ley y con carácter obligatorio y otras asumidas por la vía de los hechos) y sin descentralización fiscal, los cambios en términos de autonomía política efectiva (que deberían acompañar a un proceso de descentralización) no han ocurrido.

Estos temas no son menores en términos de la discusión sobre el desarrollo regional, ya que es abundante la literatura que argumenta que la descentralización fiscal (en la medida y el grado que en cada país sean pertinentes) puede contribuir a reducir la disparidad regional de ingresos y aportar así a la cohesión territorial. Algunos de los autores en esta línea, por ejemplo, señalan que la mayor autonomía de los gobiernos subnacionales es buena porque son estos los que tienen mayor proximidad con la realidad y las necesidades de las poblaciones que gobiernan, por lo que pueden ajustar mejor las políticas a las preferencias locales y ser más efectivos para promover el desarrollo regional (Oates, 1972, 1993). Por otra parte, también se argumenta que la descentralización permite una mayor eficiencia en la gestión y la administración de los recursos, asumiendo que los gobiernos subnacionales se mueven en ambientes competitivos por los recursos entre jurisdicciones (Weingast, 1995; Qian y Weingast, 1997). También se dice que permite al votante identificar y vincular el desempeño de cada jurisdicción de gobierno de acuerdo a sus competencias y responsabilidades, lo que estimula una mayor eficiencia de los gobiernos subnacionales en la generación y provisión de una oferta local de bienes públicos (Salmon, 1987; Breton, 1996).

Sin embargo, como se advertía al principio de esta sección, dependiendo del contexto y las características de cada país, la descentralización puede tener efectos dispares sobre la convergencia regional en el ingreso y/o el nivel de desarrollo. Un primer aspecto crítico es que al quitar recursos de la órbita nacional se debilita la posibilidad de generar transferencias por criterios redistributivos de cohesión territorial (Prud'homme, 1995), e incluso es posible dotar de mayor capacidad

de resistencia a las regiones más ricas para evitar mecanismos redistributivos (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). Además, al quedar por cuenta propia cada nivel subnacional, las regiones más ricas pueden contar con mayores fuentes de recursos en general y, en particular, con bases impositivas más amplias en cantidad y valor (que permiten extraer mayores recursos con menores impuestos). Finalmente, si hay problemas de gobernanza y calidad de gobierno en los niveles subnacionales, probablemente la descentralización (si no considera esa situación) pueda agravarlos, con lo cual seguramente se verán limitados o anulados los efectos positivos que se esperaban de un proceso de descentralización (Martínez-Vázquez y McNab, 2003). De hecho, estudios recientes muestran que la descentralización ha contribuido a incrementar las disparidades regionales en países pobres o de renta baja, mientras que tiende a ser neutral o favorecer la convergencia regional en los países más ricos (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; Lessmann, 2012), lo que se relaciona con factores institucionales, que en un mejor ambiente institucional permiten que la descentralización mejore la eficiencia de las políticas, la gestión y la asignación de los recursos (Bonet, 2006; Calamai, 2009).

Por lo tanto, no se sugiere en este trabajo un argumento lineal que establece que promoviendo mayor autonomía efectiva política y descentralización fiscal se puede contribuir a promover el desarrollo regional. Por el contrario, se quiere dejar expresamente establecida la complejidad del tema, pero a la vez dar cuenta de que el proceso de descentralización en el país no está generando en verdad una mayor autonomía en los niveles subnacionales, e incluso podría estar reforzando la dependencia del nivel nacional, por lo que los resultados que se quiera atribuir al proceso, ya sean buenos o malos, deben tener en cuenta esta realidad. Por otra parte, las nuevas competencias que van asumiendo los niveles subnacionales, además de no ir acompañadas de los recursos, como se ha dejado claro, tampoco parecería que se acompañen de procesos de generación de capacidades de recursos humanos e institucionalidad local adecuados para los desafíos que enfrentan.

En este contexto, hay que decir que el rol del Gobierno nacional en la descentralización (y en la posibilidad de su promoción efectiva, como cesión de poder y generación de ciertos grados de autonomía subnacional), así como en la generación de las capacidades locales y regionales para que esta tenga efectos deseables, no puede ser remplazado por nada ni nadie.

4. Elementos para una política de desarrollo territorial para el Uruguay del siglo XXI

La necesidad de un enfoque de desarrollo territorial para lograr la cohesión y contribuir al desarrollo del país

Si consideramos que el desarrollo de un territorio, más allá de que se pueda ver impulsado o frenado por factores externos y/o condicionado por los accesos a los diferentes tipos de infraestructura física y recursos materiales, es un proceso que tiene un fuerte componente endógeno asociado a la construcción de capacidades locales, entonces no necesariamente está asegurada una convergencia en términos de desarrollo de las regiones menos favorecidas por el solo transcurrir del tiempo y contextos de crecimiento en la escala nacional.

El componente de endogenidad hace que el desarrollo de un territorio dependa en última instancia de su capital humano y relacional, de cómo se organizan y con qué reglas de juego las actividades productivas, de cómo se aprovechan y generan capacidades internas tecnológicas, productivas, de negociación y concertación, en un proceso que es impulsado por personas e instituciones concretas que, además, pueden generar el espacio para un proyecto de futuro compartido. Sin la construcción de esas capacidades se puede aprovechar un contexto favorable, pero solo mientras dure el ciclo de bonanza, y no se tendrán herramientas para lidiar con contextos negativos cuando estos lleguen. Por otra parte, el desarrollo, que es en sí mismo un concepto dinámico y relativo, puede mostrar, aun dentro de mejoras absolutas extendidas, una brecha relativa entre regiones que no se acorta o que crece.

Por otra parte, la promoción de capacidades internas en los territorios también permite apostar a procesos que puedan apuntalar desde allí las potencialidades de crecimiento del país y su sostenibilidad. En la terminología que utiliza Amartya Sen, se trataría no solo de ver la cohesión o convergencia territorial como una meta que muestre territorios que logran igual ejecución

de funcionamientos (por ejemplo, disponer de similares poderes adquisitivos y el acceso a determinados bienes que repercuten positivamente sobre el bienestar, lo que puede significar para una persona dejar de ser considerada pobre en la medida por ingresos), sino de tener como propósito de fondo el contribuir a que todos los territorios puedan adquirir mayores capacidades internas para elegir cómo *funcionar* y hacerlo con la mayor autonomía posible respecto de los esquemas de transferencias.

De esta forma, aun cuando la situación de rezago relativo de algunas regiones requiera instancias de transferencias de recursos (que pueden distar al principio de la generación de capacidades y solo permitir ejecutar funcionamientos), el enfoque a mediano y largo plazo debe ser el de generar capacidades para que las políticas y acciones para la convergencia territorial se puedan transformar en una herramienta que permita no solo alcanzar umbrales objetivo en determinados indicadores (y por determinados períodos), sino sentar bases para un desarrollo con sostenibilidad de los procesos. Además, esto no solo es un valor agregado extraordinario desde la mirada de la dimensión local y regional, sino también para contribuir en forma más consistente con metas nacionales de desarrollo como son abatir la pobreza, mejorar el nivel de vida de la población y el acceso al empleo de calidad. En efecto, cuanto más se mejora en los promedios nacionales de los indicadores usuales de desarrollo, más en evidencia queda que para lograr una mejora adicional cada vez se hace más necesario atender a las especificidades de los diferentes grupos de la sociedad y de las diferentes realidades territoriales. Esto, a su vez, se vuelve cada vez más difícil de hacer con recetas universales y solo con acciones externas, lo que puede indicar la pertinencia de una mirada que dé cuenta de cómo promover el desarrollo de las capacidades endógenas de las personas, los colectivos, los territorios.

La formación del capital humano

Las diferencias de capital humano fueron señaladas en el Cuaderno como parte de los desbalances estructurales del país y como factor explicativo de la divergencia entre departamentos en términos de ingresos en las últimas dos décadas.

Sin duda que en esto un gran tema es el de la educación en el país, pero no lo abordaremos aquí porque es un tema nacional que supera los objetivos de este trabajo. Por lo tanto, dejando el (sumamente relevante) debate nacional al respecto, vamos a focalizar en la mirada territorial para formular algunas recomendaciones.

Un componente muy presente en las intervenciones de política para el desarrollo local y la implementación de sistemas productivos territoriales competitivos refiere a la formación de los trabajadores y los empresarios. Desde este enfoque, la generación de capacidades no debe pensarse en forma independiente del funcionamiento del sistema productivo local y de las actividades que operan en el territorio. Es necesario contemplar en la formación de capital humano cuál es la *vocación productiva* actual y potencial del territorio.

En primer lugar, hay un nivel de formación en competencias básicas que son transversales a las diferentes actividades productivas. En este sentido, la educación formal podría resolver el problema. Pero cuando no lo resuelve, por problemas de calidad o deserción, entonces desde lo local debe buscarse una solución. Por supuesto que se debe fomentar la mayor articulación posible con las iniciativas a escala nacional que existen para resolver este problema, pero ello no debe suponer una actitud pasiva de los actores locales. La institucionalidad local, pública y privada, las empresas y los referentes sociales deben ser capaces de articular iniciativas al respecto, buscando el máximo aprovechamiento de la institucionalidad y los programas nacionales, pero sin limitarse solo a lo que estos puedan ofrecer (sobre todo en términos de tiempos de implementación).

En cuanto a la formación más técnica y científica de la población, no parece adecuado, desde el enfoque propuesto en este documento, solamente descansar en el diseño central de ofertas de capacitación —esto es, ofertas iguales para todos los territorios u ofertas que cuentan con los recursos para implementarse, más allá de las demandas y realidades de las economías locales—. Estas intervenciones incluso pueden tener

efectos nocivos en el mediano y largo plazo, contrariamente a lo que buscan.

Algunos aspectos y problemas relacionados con las intervenciones para la formación de capital humano refieren a: 1) la orientación del mercado objetivo de la actividad para la que se capacita; 2) la sostenibilidad de la oferta y la necesidad de enfoques flexibles; 3) la mirada excesivamente local y micro, que puede conducir a un enfoque miope; 4) la coordinación interinstitucional.

El primer aspecto alude a que un territorio puede consolidar una buena oferta técnica de capacitación (con equipos y recursos adecuados) para una actividad que lo necesitaba, pero que se orienta a un mercado final local o incluso regional acotado (que, sobre todo en Uruguay, suele ser pequeño en volumen y valor). El problema es que, si no hay otra alternativa u objetivo de ampliación con inserción externa al territorio, luego de un tiempo seguramente breve se saturará el mercado local y se generará una situación de estancamiento, sin oportunidad de trabajo para nuevas personas que se formen.

El segundo aspecto tiene relación con el anterior pero es más amplio, ya que refiere al necesario cuidado que hay que tener frente a una demanda para formación de capital humano que puede surgir de una oportunidad de desarrollo de nuevas actividades o una ampliación de las existentes. En general, salvo en economías departamentales con gran diversidad de sectores y potentes en la escala nacional, con masa crítica de población, trabajadores y empresas (o sea, del sur del país), sería prudente realizar intervenciones selectivas o focalizadas para la formación de capital humano que no supongan estructuras rígidas. Determinado cuello de botella en el crecimiento de una actividad existente o el desarrollo de una nueva actividad en el departamento puede ser una necesidad local válida, que de atenderse catalice procesos de desarrollo interesantes, pero aun así puede no justificar una movilización permanente de recursos y burocracia presentes en la centralidad (Montevideo) o la reproducción de ello en la escala local. Esto es así porque una vez solucionado el cuello de botella ya no será requerida la oferta de capacitación (en muchos casos una primera generación de egresados bastaría).

Esta contradicción entre algo que se necesita pero que no requiere ese tipo de solución muchas veces termina bloqueando la acción, dejando la necesidad local sin respuesta. Frente a esto hay acciones alternativas y mejores para

realizar. Por ejemplo, trabajar en acuerdos con las empresas para articular capacitaciones flexibles a demanda, con cofinanciación de los privados (en dinero, en horas técnicas, en equipamientos, en pasantías de práctica). Esto puede evitar generar ofertas de capacitación rígidas y con costos hundidos que luego no se sostienen. Aunque parezca algo sencillo de hacer, no lo es. Lo confirma la ausencia de este tipo de iniciativas y de acuerdos entre las instituciones públicas (de enseñanza y de promoción del desarrollo, nacionales y locales) y los actores privados.

El tercer punto también se relaciona con los anteriores y pone el acento en que, para concretar iniciativas de formación y capacitación en aspectos requeridos por las demandas de los sectores productivos en un departamento, se requiere justamente poder visualizar el desarrollo local como un proceso que se juega en múltiples escalas, locales, regionales y nacionales. La mirada excesivamente local y micro lleva a un enfoque miope, es decir, que solo reconoce como margen de acción las posibilidades y los recursos locales existentes en un territorio y a menudo deja actores relevantes fuera del problema y su solución. Una correcta mirada de desarrollo territorial, que enmarca lo local en lo regional y lo regional en lo nacional, permite identificar a los principales actores económicos e institucionales involucrados en el problema y los recursos y las herramientas disponibles dentro del contexto regional y nacional. Esta visión permite escalas mayores y masa crítica de población, trabajadores y empresas que hacen más viables las iniciativas. Sería ideal promover, dentro de esta perspectiva, acuerdos público-privados con miradas regionales que articulen con las escalas locales y nacionales.

Por último, es fundamental la coordinación interinstitucional, entre los programas que miran más lo productivo desde los resultados a escala nacional y exportadora —tal el caso del MIEM y el programa de conglomerados de la OPP—, las instituciones con recursos específicos para capacitaciones —como el INEFOP—, instituciones con recursos e instalaciones en el territorio —como la UTU, el INIA o las sedes regionales de las universidades (en particular considerando la estrategia descentralizadora que viene desarrollando la UdelaR y la futura aparición de la Universidad Tecnológica—, organismos que tienen programas de capacitación con mirada desde lo cultural y lo social —como el MEC— y aquellos con la mirada de la inclusión social —como el MIDES—.

El necesario desarrollo de las capacidades del territorio para promover estrategias viables y sostenibles para el desarrollo productivo

En este punto, seguimos el planteo realizado en un estudio del IECON para el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (Rodríguez Miranda, 2013), que parece pertinente a la luz de los resultados que muestra este Cuaderno.

El desarrollo económico local implica el desafío de superar el esquema que considera a los actores económicos solo como rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (precios relativos), como la única relación posible entre ellos. Más en general, supone extender esa lógica a todas las relaciones entre actores locales, donde la cooperación y el accionar en pos de un proyecto colectivo son elecciones racionales y que reportan mayor beneficio que el individualismo y el oportunismo.

Por lo tanto, en línea con lo que se ha planteado desde el marco teórico en las primeras páginas, las acciones para el desarrollo local deben tener un componente de visión integral del territorio como sistema de relaciones sociales y económicas. No se trata de evaluaciones de proyectos individuales, sino de promover proyectos enmarcados dentro de iniciativas colectivas o insertas en contextos más amplios que permitan la sustentabilidad y el desarrollo a largo plazo.

Si bien el fin último de una estrategia de desarrollo productivo puede ser impulsar sistemas productivos locales competitivos, no es posible siquiera plantearse ese desafío sin un análisis previo de cuáles son las capacidades endógenas de los territorios en el punto de partida y cuáles son las posibilidades hacia el futuro. Solo en consideración de ese desarrollo de capacidades es que se pueden diseñar e implementar estrategias de desarrollo productivo que den cuenta de procesos con metas escalonadas, que permitan el aprendizaje local y vayan dotando a la población y las empresas de herramientas para poder desarrollar sus capacidades de modo que en un momento dado puedan aplicarlas en una iniciativa particular que se apoye con recursos externos (política pública desde el Gobierno nacional, inversiones privadas externas, cooperación u otras situaciones similares), pero luego puedan reorientar esas

acciones hacia ese u otros horizontes, ya no en dependencia de los apoyos externos.

En esa clave de fortalecer y crear capacidades internas de los territorios y construir proyectos colectivos no hay determinismos sobre cuál es la mejor forma de organizar la producción en el territorio. No se trata de promover como receta clústeres territoriales o distritos ni cualquier otra forma de organización de la producción en particular. Se trata de promover una forma de organización adecuada para el territorio, que permita que sus actores desarrollen capacidades propias que viabilicen su inclusión productiva y social como parte del funcionamiento competitivo y sustentable de la actividad. Esto puede referir a modelos de distritos, cadenas productivas, clústeres o redes de empresas, según las especificidades de cada territorio así como las oportunidades y restricciones que este enfrente. Pero si no todos los territorios son iguales —y debería haber quedado claro en este Cuaderno que aun en Uruguay no existe tal homogeneidad—, entonces tampoco es válido todo en todos lados ni las mismas formas de impulsar y hacer las cosas.

En efecto, el mencionado estudio del IECON (Rodríguez Miranda, 2013) identifica diferentes realidades departamentales que requieren distintas estrategias y políticas para promover el desarrollo. En línea con otros trabajos y lo que se ha presentado en este Cuaderno, el estudio del IECON muestra cómo la región norte y noreste del país, y en menor medida el centro, se caracterizan por economías departamentales que tienen desventajas claras en términos de capital humano básico y capital humano especializado, que revelan tejidos productivos locales menos densos, menor capacidad empresarial local, mayor informalidad, economías de aglomeración urbana desfavorables en el contexto nacional y perfiles de estructura productiva con poco peso de la industria y otras actividades que no sean las directamente vinculadas al sector primario. Por lo tanto, en este tipo de economías, aun cuando puedan haber recibido o puedan recibir inversiones externas importantes en algún sector productivo (típicamente la presencia de una o más empresas de gran porte en algún rubro de la agroindustria), las condiciones de entorno —las capacidades del territorio— distan de ser las adecuadas para construir en un *salto* un sistema productivo local o una cadena de valor territorial competitiva y con un conjunto de relaciones locales denso como para identificar un sistema propiamente territorial. Entonces, para estar en condiciones de aprovechar realmente las

oportunidades que puedan aparecer por impulsos externos o para construir oportunidades desde lo interno (si no hay impulsos externos), es necesario trabajar en las capacidades de la población, las empresas y la economía local desde los primeros *escalones* que falten, y no empezar por el final de la *escalera*, asumiendo desafíos abordables y con probabilidad de éxito razonable.

En esta línea, para este tipo de economía departamental, con estructuras productivas altamente especializadas en actividades de base primaria y con condiciones entre medias y bajas de entorno para el desarrollo competitivo y sistémico de actividades productivas, es razonable que la prioridad sea mejorar las relaciones y los vínculos productivos entre las grandes actividades primarias y agroindustriales que estén presentes y el resto de la economía local. Como se plantea en el estudio del IECON, el modo de intervención sugerido es enfocar esfuerzos en aspectos como la capacitación para el trabajo, en forma selectiva —con acuerdo público-privado, a medida, con flexibilidad, sin crear ofertas rígidas de formación, apuntando a resolver cuellos de botella— y con focalización en las demandas de las actividades más importantes del territorio. La brecha, por calificación, entre demanda y oferta de trabajo es uno de los primeros aspectos a transformar de problema en oportunidad.

Por otra parte, también es necesario realizar acciones selectivas de mejora y apoyo a servicios locales para dichas actividades. En efecto, un enfoque de sistemas productivos de base territorial supone generar capacidades que permitan que el territorio retenga para sí parte del excedente productivo que en él se produce a partir de las principales actividades generadoras de riqueza. Eso implica romper con el paradigma que relaciona a los microemprendimientos y las pequeñas empresas solamente con la elaboración de un producto físico y, en general, de carácter artesanal. Promover empresas locales de servicios productivos dirigidos a empresas competitivas (en el mercado nacional y de exportación) es también una forma de promover el desarrollo local, y posiblemente de las más efectivas.

A su vez, junto con esas acciones más directamente orientadas a lo productivo y empresarial, por las características de estas economías —que muestran problemas de capital humano y actividades con demandas de trabajo que no responden en grandes volúmenes a una alta calificación, pero que sí requieren una población mejor preparada—, es que aparece como una línea de trabajo

importante la capacitación y la formación de la población en competencias básicas. Junto con esto, ver las formas de fortalecer redes y capital social, así como promover actividades que diversifiquen el tejido productivo local (en estructuras muy concentradas en pocos rubros primarios o agroindustriales en el mejor de los casos), son otras acciones y estrategias sugeridas. Es decir, hablamos de un tipo de políticas de desarrollo de capacidades locales que asumen un entorno de partida muy desfavorable, escala y masa crítica reducida o ausente (en términos de tejido empresarial local, capital humano adecuado, redes y capital social), por lo que se proponen transformar esa realidad desde lo que se tiene, generando aprendizaje y resultados concretos, para permitir de a poco plantear nuevos escalones —más ambiciosos— en términos de capacidades.

Por supuesto, es posible que ciertos territorios —como algunos de los departamentos del litoral, alguno del centro sur, o incluso en el noreste— presenten algún sector productivo con presencia de grandes empresas que permita pensar y evaluar, en torno a esa presencia, el desarrollo de políticas más ambiciosas en términos de programas de desarrollo de proveedores locales, iniciativas asociativas o de clusterización. Sin embargo, esto debe hacerse con mucho cuidado porque, si el entorno muestra capacidades muy poco desarrolladas, puede no ser suficiente contar con algunas grandes actividades localizadas en el territorio. Debemos preguntarnos si esas iniciativas de desarrollo de proveedores locales, asociativas o de clusterización, no deberían aproximarse (más allá de cómo se las llame) a las políticas a las que hacíamos referencia antes, mucho más focalizadas y atendiendo al desarrollo de capacidades previas a las requeridas para ese tipo de iniciativa (si es que se asumen como el estándar internacional las define).

En línea con lo anterior, es claro que las iniciativas más ambiciosas de clústeres, distritos o sistemas productivos territoriales, iniciativas asociativas entre empresas o programas potentes de desarrollo de proveedores locales, entre otras políticas similares, tienen los entornos más favorables para diseñarse e implementarse con éxito en el área metropolitana del país y en el eje sur Colonia-Maldonado. Si se pone atención en las experiencias recientes de los programas con estos objetivos de OPP (PACC) y MIEM (Pac-Pymes) se podrá corroborar esta afirmación. En términos de capacidades y masa crítica, la situación de estas regiones del país no es la misma que la

de los departamentos del norte y noreste, por ejemplo. Por lo tanto, la construcción de capacidades no tiene los mismos desafíos ni las mismas implicaciones en uno y otro caso. Una verdadera política de desarrollo territorial debe considerar estas diferencias, para identificar las capacidades existentes en cada territorio y la mejor forma de desarrollarlas.

Y si de todos modos se decide que en un territorio de bajas capacidades actuales se quiere dar un *salto*, adelantando varios *escalones* previos, con iniciativas muy ambiciosas, entonces hay que considerar que, si el objetivo es el desarrollo y que el territorio acompañe ese proceso (evitando un efecto *enclave*), se tendrá que disponer de un volumen muy importante de recursos materiales y no materiales para que eso pase, casi que en proporción inversa a las debilidades que el territorio presente en materia de capacidades. Incluso haciendo esto el riesgo de fracaso (en términos de generar desarrollo local) será más alto que en territorios donde las capacidades están más acordes a los desafíos planteados.

Mejor desconcentración y coordinación en las políticas nacionales para el desarrollo local

Una pregunta que no parece tener una clara respuesta desde los objetivos que el Gobierno se plantea es el dilema entre descentralizar y desconcentrar. Como ya se señaló, descentralizar refiere a transferir poder, competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, pero en Uruguay no siempre el término se emplea en ese sentido, sino que se dice *descentralizar* cuando en realidad se *desconcentra*. Como señalan Oszlak y Serafinoff (2011):

[...] la descentralización no implica solo una modificación en el esquema de división funcional del trabajo entre jurisdicciones estatales. [...] una transferencia con el alcance indicado contrariaría uno de los fundamentos básicos de la estatidad uruguaya y afectaría el fuerte centralismo que ha caracterizado la vida institucional del país. Por lo tanto, resulta difícil esperar que, de manera unilateral y voluntaria, el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituido la base de su poder durante más de un siglo.

Por lo tanto, no es raro que el Estado uruguayo haya iniciado un proceso que es más de

desconcentración que de descentralización para atacar el problema del exacerbado centralismo.

La desconcentración, como también se señaló, es un proceso de transferencia de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían desde la capital, derivando los temas de implementación a estructuras administrativas desconcentradas en los departamentos. Esto se acompañó en algunos casos de ámbitos de participación ciudadana y/o de coordinación interinstitucional. Hay trabajos recientes que analizan la territorialización de las políticas públicas (Cardozo y Ziccardi, 2010; CEDES, 2010; Midaglia et al., 2010), es decir, el proceso de desconcentración que ha llevado adelante el país en los últimos años. Estos estudios y la propia observación en campo de cómo funcionan las políticas permiten afirmar dos cosas. La primera es que la dimensión territorial ha adquirido importancia en las políticas públicas. La segunda es que, fruto de ese proceso explosivo de organismos centrales que desarrollan políticas de desconcentración en el territorio, se producen problemas de coordinación. Estos problemas no son mayores que los que existen en el ámbito nacional, por lo que en la dimensión territorial se produce un reflejo de esto. A su vez, la institucionalidad local puede no tener la capacidad de funcionar como factor articulador en el territorio —dentro de un proceso que no es descentralizador—, y en algunos casos los actores locales también pueden actuar con oportunismo frente a los diversos ámbitos de coordinación que se crean en forma fragmentada desde diferentes organismos del Gobierno central (en los que siempre son los mismos actores locales los que participan).

Por lo tanto, dejando para retomar luego la discusión sobre la descentralización, surge como una materia pendiente la coordinación del proceso de desconcentración, lo que podría incluso ser visto como un paso favorable para propiciar una posterior política más descentralizadora. Esto no implica desconocer que hay esfuerzos por crear ámbitos de coordinación interinstitucional en el territorio, pero busca señalar que aún se está en camino de lograr un diseño institucional óptimo y operativo.

Un camino posible sería fortalecer el inicio por la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local,²⁵ que busca ser un ámbito para la articu-

lación de las *llegadas* al territorio con políticas de desarrollo productivo y social de diferentes organismos centrales. En un segundo estadio de desarrollo, el instrumento podría ser articulador de estrategias comunes de abordaje para las problemáticas que cada institución trabaja en el territorio, dentro de una visión común de desarrollo local y regional para el país. Esto podría resolver problemas de articulación e incluso planificación interinstitucional respecto a la desconcentración de las políticas públicas (y a futuro en su descentralización, si se decide avanzar por ese camino).

Por otro lado, la efectiva implementación en el territorio en lo que refiere a la coordinación con la institucionalidad local es un tema diferente para analizar, que en principio no debería tener una receta única, ya que cada departamento cuenta con institucionalidad, organización civil movilizadora y sistema de actores diferentes. En este sentido, sería recomendable, aun en un enfoque de desconcentración, considerar en cada departamento cómo podría configurarse el esquema institucional que relacione a la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local con la institucionalidad pública y privada local.

Desarrollo equilibrado: rol de las transferencias

En el Cuaderno se han ofrecido argumentos teóricos que respaldan la importancia de las transferencias como instrumento de distribución de recursos del Gobierno nacional para asegurar los equilibrios o compensar los desequilibrios territoriales. Por otra parte, el análisis realizado muestra las diferencias en términos de capacidades que hay entre los departamentos del país, lo que refleja actividad económica y productiva también muy desbalanceada entre territorios, por lo que el riesgo es grande si se opta por la autonomía de cada departamento y que cada uno quede librado a sus propios recursos. De hecho, la construcción de capacidades en los territorios menos

Dirección Nacional de Industrias; Laboratorio Tecnológico del Uruguay; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Industria, Energía y Minería; Ministerio de Turismo y Deporte; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Programa ART, Articulación de Redes Territoriales y Temáticas; Programa de Pequeñas Donaciones de Uruguay; Red de Agencias de Desarrollo Local y Microfinanzas del BROU.

25 La mesa está integrada por: Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII); Corporación Nacional para el Desarrollo; Dirección Nacional de Empleo; Programa de Inversión Productiva; Dirección Nacional de Artesanías, Pequeña y Mediana Empresa;

favorecidos requiere apoyos que distribuyan recursos desde las arcas centrales, pero estos deben orientarse hacia esa construcción de capacidades y no solo a resultados.

Como se analizó, en las últimas décadas los ingresos de los departamentos han crecido en forma sostenida, pero al mismo tiempo el porcentaje de los ingresos propios ha bajado. A su vez, la evidencia no muestra señales de convergencia en ingresos entre departamentos, más allá de las mejoras absolutas en todo el país en las variables de resultados que se puedan medir —como ingresos, pobreza, empleo—. Por lo tanto, no se trata solo de aumentar el monto de las transferencias (esto es lo que ha venido ocurriendo) y mejorar las condiciones de ingresos de las personas, sino también de promover en cada departamento que se alcancen umbrales de capacidad institucional, tecnológica y empresarial que permitan la canalización eficiente, responsable y autosostenida de recursos públicos destinados al desarrollo regional.

Por ende, sin desconocer su importancia, un desbalance cada vez mayor en los ingresos de los departamentos hacia el componente de transferencias en detrimento de los ingresos propios, junto con una lógica de dirigismo central de los recursos basado en condicionamientos, no parece ser la mejor forma de promover las capacidades endógenas de los territorios, sino que más bien contribuye a la lógica de dependencia,²⁶ que en un país tan fuertemente unitario se cultiva tanto desde lo local como desde el centro.

Un criterio general que debería ser aplicado en cualquier caso es el *principio de adicionalidad*, que refiere a que los recursos que se dispongan desde el nivel central se deben sumar y no sustituir a las inversiones ya previstas por las administraciones departamentales. Esto se ha tratado de controlar desde el Gobierno central, pero también desde los gobiernos departamentales opera un factor de incentivos para sustituir inversiones previstas con fondos nacionales, a fin de liberar recursos para otras actividades que hacen a las competencias que de hecho han ido asumiendo las intendencias y para las cuales encuentran dificultades de financiamiento, en el marco de un esquema de ingresos que cada vez remite menos a fondos propios y más a transferencias, en buena

parte condicionadas. Por lo tanto, es necesario considerar estos criterios dentro de una revisión más general de los esquemas de transferencias y descentralización de recursos.

Otro criterio que se propone es el de exigir, en las cofinanciaci3nes con los gobiernos departamentales o como condici3n para el acceso a los fondos y recursos que se determinen como transferencias, que existan contrapartidas en creaci3n de capacidad instalada local —por ejemplo, en recursos humanos—. Esta capacidad instalada local debera ser asumida con aporte del presupuesto del gobierno departamental, para que no dependa de los fondos nacionales. Como la dependencia y el centralismo son algo que, incluso culturalmente, tambi3n se expresa en el actuar de los propios actores locales, no es extraño observar que la inversi3n de las administraciones departamentales en generaci3n de equipos t3cnicos y recursos humanos (con fondos propios) se valore poco frente a alternativas de inversi3n en obra física u otros gastos, y se intente más bien la financiaci3n de esos recursos con fondos externos, que implican l3gicas de corto plazo y precariedad. Esta es una falla que desde un enfoque de capacidades institucionales se puede considerar grave, porque deteriora en forma importante las posibilidades de desarrollo de los territorios.

Una necesaria reformulaci3n de la descentralizaci3n, ¿qué tipo de proceso y hasta d3nde queremos llegar?

De la revisi3n de los antecedentes y un an3lisis mínimamente informado de la situaci3n actual surge que es necesario promover en el pa3s una discusi3n en profundidad sobre qué proceso de descentralizaci3n se quiere impulsar.

Seguramente en el caso uruguayo no se necesita una descentralizaci3n que genere muy altos grados de autonomía, como en otros pa3ses de mayor tama3o —en superficie y poblaci3n—, que cuentan con ministerios provinciales, regionales o estadales y/o una alta autonomía fiscal que afecta a los principales impuestos del pa3s (como el IVA y el impuesto a la renta). Pero tampoco parece ser consistente que los gobiernos departamentales, el segundo nivel de gobierno, sigan respondiendo al concepto de una *intendencia*, es decir, tengan competencias restringidas a los servicios básicos de limpieza y mantenimiento de la infraestructura física de ciudades y caminos. De hecho esto no es

26 Lo que lleva a que sea más rentable invertir más esfuerzo en hacerse de una mayor porci3n de la torta que se reparte que en mejorar las capacidades internas y aprovechar mejor los recursos.

así, ya que las intendencias, como se ha señalado, han asumido nuevos roles que implican intervenciones e iniciativas desde lo local en las áreas de la salud, la producción o las políticas sociales, y más en general en la promoción del desarrollo.

A su vez, la necesidad de los ministerios y otros organismos del nivel central de llegar con sus políticas al territorio ha producido una serie de estrategias de territorialización de políticas que incluyen (aunque no siempre) en alguna medida a los gobiernos departamentales. En muchos casos porque se ha debido reconocer que el GD es una institucionalidad más adecuada para lidiar con ciertas cuestiones territoriales que llevar todo el aparato central.

En función de estas consideraciones, para el Uruguay lo más adecuado sería encontrar una *fórmula propia* y consensuada sobre cuál sería la descentralización que se impulse y dentro de qué marco de políticas de desarrollo local y regional. Es decir, encontrar el punto medio, que no es una alta ni muy baja autonomía para los territorios —departamentos y municipios—. La discusión está abierta, aunque no se observa un debate explícito al respecto. Es decir, con nombre y apellido definir si se va por más y mejor desconcentración o si se quiere mejorar y profundizar la descentralización. Por ello se hace necesario abordar una instancia de diálogo nacional y convergencia hacia algún consenso al respecto.

Por otra parte, no es posible hablar de la descentralización en Uruguay sin plantear una revisión sistémica, es decir, sin considerar el conjunto completo de relaciones, empezando por la relación entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales. De hecho, como señalan Oszlak y Serafinoff (2011), la naturaleza que la normativa uruguaya confiere a los departamentos (intendencias) no difiere demasiado de la de un típico municipio en cualquier otro país, lo que por sí solo explica la dificultad de introducir en este esquema un tercer nivel de gobierno, que sería, de hecho, redundante. En la misma línea de razonamiento están los resultados que encuentran Zuasnábar et al. (2011), quienes identifican como las principales debilidades de los municipios en Uruguay la falta de claridad en la definición de las competencias y la dependencia del criterio del GD para la disponibilidad de recursos. Arocena (2013) reflexiona sobre si era posible una mejor Ley de Descentralización que creara el tercer nivel de municipio, dado el carácter frágil del segundo nivel (como señalamos, hasta el punto de ser asimilable a un municipio en la experiencia comparada internacional).

De hecho Arocena plantea que, frente a las debilidades de la Ley de Descentralización, el gran mérito de la reforma del régimen local en Uruguay es haber abierto un camino que se había mantenido cerrado durante demasiado tiempo. En este Cuaderno agregamos que ese camino abierto no parece conformar un equilibrio estable, dada la incongruencia entre niveles, la debilidad en la autonomía del segundo nivel y la «descentralización» que realiza la Ley en este segundo nivel del propio proceso de descentralización hacia el tercer nivel. Las demandas de la población hacia las autoridades que elige democráticamente, frente al desajuste en la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales y las expectativas generadas, solo pueden terminar en una reforma que redefina las cosas de manera adecuada (sea cual sea) o en un descreimiento de los instrumentos y de todo el proceso de descentralización, lo que probablemente lleve a un reclamo por más centralización.

La Constitución de 1996, como varios autores han estudiado (por ejemplo, Arocena, 2008), ofrece las posibilidades para una descentralización del país con tres niveles bien diferenciados y que pueda ajustarse a la especificidad del Uruguay, encontrando ese punto medio en la descentralización al que antes nos referimos. De hecho, el Congreso de Intendentes, de rango constitucional, y la Comisión Sectorial de Descentralización, ya mencionada, son los instrumentos idóneos —y que la Constitución señala— para impulsar una reforma en el esquema de descentralización en el país. Por supuesto que lo que se requiere es el acuerdo político (ni más ni menos).

Si se avanza en la mejora del proceso de descentralización debería atenderse una secuencia diferente a la que se ha planteado en materia de descentralización de competencias y de recursos. Como planteamos siguiendo a Faletti, si prevalecen los intereses nacionales, lo que en general sucede es que primero se produce una descentralización administrativa, de forma que se traspasan y definen competencias y responsabilidades, pero sin que se produzca una reforma fiscal o se asignen los recursos necesarios. De este modo, con responsabilidades administrativas adicionales para el nivel subnacional pero sin recursos, el Gobierno nacional fortalece su poder de dominación, generando condiciones de dependencia que coartan las siguientes rondas de descentralización.

En Uruguay, las competencias de los GD se han ido extendiendo por la vía de los hechos (ampliando los cometidos que define la ley de 1935), y en los últimos años, en coincidencia con el discurso

descentralizador, ha aumentado la dependencia del nivel subnacional respecto al nacional. Esto se refleja en un mayor peso de las transferencias en los ingresos de los GD, ingresos totales que han crecido, pero con reducción de la autonomía fiscal, limitando las fuentes de ingresos propios y no dando lugar a nuevas fuentes de origen departamental (cuando el marco de la Constitución de 1996 lo permite; por ejemplo, la creación de nuevos impuestos en la órbita de la intendencia). Cuando el segundo nivel de gobierno descentraliza hacia el tercer nivel, reproduce la secuencia. Los recursos, cuando llegan, son la última etapa.

Por lo tanto, si es que se quiere reformar el proceso de descentralización, más allá de la profundidad que se busque darle, conviene que la lógica del proceso y la negociación supongan pasos sucesivos en los que la descentralización administrativa —es decir, el efectivo traspaso de competencias y responsabilidades— se produzca después de que en una primera instancia se haya brindado legitimidad política y disponibilidad de recursos.

Otra consideración en un proceso de reforma sería la de asegurar la transparencia y la institucionalización del proceso en lo que refiere a la asignación de recursos, frente a la discrecionalidad y la negociación permanente. En la situación actual, los porcentajes que corresponden a cada departamento en la asignación de la parte del presupuesto nacional que se destina a transferencias tienen mucho de *caja negra*. En efecto, en la Ley de Presupuesto Nacional de cada quinquenio aparecen estos porcentajes, pero, como ya se ha señalado, no hay un mecanismo institucionalizado que los explique, sino que resultan de acuerdos políticos que se logran contra reloj y en forma *ad hoc*.

Un criterio que puede acompañar una revisión del proceso de descentralización es el *principio de programación*, que implica promover la planificación en los diferentes niveles de gobierno como requisito para el acceso a recursos (elaboración de planes). Esta sería una forma de hacer explícitas las diferentes estrategias de desarrollo, permitir la coordinación de las políticas y justificar la descentralización de competencias y recursos. La planificación en el nivel departamental debería alinearse a los principios generales de la planificación general (nacional), en particular en lo que tiene que ver con las competencias y áreas que son exclusivamente nacionales, pero también contar con cierto margen para proponer una estrategia propia dentro de lo que se defina como materia departamental y, aplicando el principio de subsidiariedad, en todo lo que no se esta-

blezca explícitamente que es materia nacional. La planificación también puede requerir cierta participación de la sociedad civil (sector privado empresarial, social y cultural).

En cuanto a la existencia del tercer nivel de gobierno, no se considera viable (ni deseable) que se dé marcha atrás al respecto. Por supuesto que en un esquema de revisión sistémica e integral del proceso de descentralización el tercer nivel de gobierno, como todo, deberá ser reformulado, pero en ningún caso el ciudadano debe perder el derecho a elegir democráticamente al concejo de su municipio (el logro fundamental de la actual ley). Por otra parte, cuando se analizaron las divergencias territoriales en el país haciendo foco en las escalas subdepartamentales, se pudo ver claramente que la unidad territorial-administrativa *departamento* puede ser engañosa y esconder heterogeneidades. La mirada subdepartamental o municipal permite identificar procesos que ocurren dentro de los departamentos y derribar ciertos mitos —como la posibilidad de pensar en diseños de políticas para todo el medio rural, para todas las localidades pequeñas, para todas las ciudades medianas o capitales departamentales, como si esas fueran categorías homogéneas en el país—.

Por lo tanto, la consideración de la heterogeneidad que existe en la escala local-municipal es importante para obtener un diagnóstico más acertado sobre el estado de la cohesión territorial y, por lo tanto, para instrumentar mejores políticas al respecto. En tal sentido, el municipio es un actor institucional, de gobierno, que puede cumplir un rol muy importante en la identificación diagnóstica, en la propuesta y la ejecución de iniciativas propias y como instrumento para la implementación más eficiente y adecuada de políticas promovidas por el GD y el Gobierno nacional.

En definitiva, no se propone qué reforma implementar, sino que se recomienda abordar un proceso de discusión nacional y democrática sobre cuál es el mejor camino para promover el desarrollo equilibrado en el país: ¿mejorar la desconcentración o avanzar en una verdadera descentralización? Si la respuesta es ir por una mejor descentralización, habría que tener una mirada integral del proceso y redefinir las relaciones en todos los niveles de gobierno, tras haber definido cuál es el punto adecuado hasta donde llevar el proceso para la situación y las características económicas, sociales y culturales del país. En algunas áreas se podría identificar que es viable y deseable una descentralización política, administrativa y de recursos;

en otras, claramente, la decisión, la competencia y los recursos deben ser exclusivos del ámbito nacional, y en otras pueden existir situaciones intermedias. En cualquier caso se debe tratar de un proceso que acompañe la descentralización con el desarrollo de capacidades territoriales, sin pretender dar grandes pasos sin antes haber consolidado las condiciones previas, asegurando primero legitimidades políticas, luego recursos adecuados y, recién después, las responsabilidades que se transfieran.

Problemas de dimensión socioterritorial que podrían requerir nuevos instrumentos de política

Aquí no se pretende dar propuestas acabadas ni diseños concretos de instrumentos, sino dejar una agenda abierta de temas y problemas abordables mediante políticas territoriales que pueden tener una consideración especial dentro de un esquema de revisión del proceso de descentralización en el país. En todos los casos la institucionalidad existente, a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización, debería ser parte propositiva y luego activa del diseño institucional que se defina.

El problema de la segregación residencial y la exclusión social en las grandes concentraciones urbanas

En el análisis propio realizado sobre las divergencias en términos de varios indicadores socioeconómicos en la escala subdepartamental, y también con los resultados del reciente estudio sobre las NBI en el Uruguay, se puede observar que uno de los espacios más heterogéneos del país, que presenta también los problemas más críticos en términos de pobreza, ingresos o NBI —en contraste con los mejores desempeños económicos—, es el departamento de Montevideo con las áreas metropolitanas periféricas. Comparten esta realidad territorios en Canelones y San José, pero también en Maldonado, como resultado no deseado de la gran conglomeración urbana integrada por San Carlos, Maldonado y Punta del Este.

Un criterio general para considerar la problemática de las zonas urbanas críticas, y que debe estar contemplado en el espíritu y el diseño de los instrumentos que sean pertinentes, es la promoción de la integración social. En particular, se considera fundamental no diseñar políticas y

servicios focalizados en una visión *para pobres o marginados*, sino impulsar una visión integradora de la comunidad. De acuerdo con Kazzman (2010):

La salud del tejido social de las ciudades y el funcionamiento de los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de la elite de la sociedad, la que, por otra parte, siempre ha recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social se hacen rápidamente visibles allí en donde una masa importante de las clases medias deserta de los servicios públicos.

Por lo tanto, las propuestas deberían tener como eje la revalorización de los espacios públicos en cuanto promotores de la integración social. No solo en lo que hace a los espacios físicos de equipamiento urbano, sino también a espacios de políticas y servicios como los educativos o la salud.

La no focalización en políticas para pobres no implica que no haya que tener consideraciones especiales y apoyos adecuados para aquellas personas en condiciones críticas, sino que refiere a que el marco de intervención debe proponerse integrarlas en espacios sociales que sean atractivos también para ser ocupados por las clases medias de la sociedad. La segregación residencial (física) es un problema importante que hace que lo anterior sea un reto muy difícil —sobre todo en espacios de los cuales ya ha *desertado* la clase media, o incluso la media-baja—. Pero es un desafío que debe asumirse desde una visión integradora y no desde una visión asistencialista que refuerce el fenómeno de segregación.

Este problema debe ser motivo de atención prioritaria para la política de desarrollo, y con un abordaje desde un enfoque territorial, que no supone focalización de la intervención en clave de compensación, sino una visión integral del territorio para intervenir con vistas a recuperar la integración social y la capacidad de pertenencia a una misma ciudad. Evitar las ciudades duales contribuirá a evitar los países duales y, por lo tanto, a construir en forma colectiva un proyecto compartido de desarrollo, de vida y trabajo.

Fondo para la Cohesión Departamental

Esto alude a un tema diferente del que refiere a qué competencias y qué recursos habría que descentralizar en los gobiernos departamentales y —en función de las diferentes poblaciones, sus tamaños

relativos, problemáticas específicas y demandas— cuántos recursos deberían transferirse o asegurarse con fondos propios para abordar esas responsabilidades en cada GD. La cuestión aquí corresponde a un objetivo de discriminar positivamente con apoyo a aquellos departamentos que presentan un menor desarrollo relativo; esto es, incluso con independencia de si la forma de aplicar los fondos es más o menos centralizada o descentralizada.

Por lo tanto, en este punto, sin volver necesariamente sobre el tema de la descentralización, se abre el debate sobre la necesidad de un consenso y acuerdo político sobre que determinada porción del presupuesto nacional se destine a eliminar asimetrías en términos de desarrollo entre departamentos. La forma de establecer un criterio de priorización en el reparto de acuerdo a desempeños relativos en diferentes dimensiones (que aproximen desarrollo) corresponde a criterios técnicos que deben explicitarse en forma muy clara. Pero conviene señalar que este no es un proceso puramente técnico; por el contrario, es en esencia un proceso político que debe ser orientado por criterios técnicos. En otras palabras, los criterios técnicos deben ser precedidos por una decisión política al respecto.

Finalmente, y volviendo una vez más sobre el enfoque de capacidades, al igual que en la recomendación general sobre que las transferencias tengan una orientación hacia el desarrollo de capacidades, también aquí, en un posible esquema de transferencias que busque compensar desarrollos relativos menores, se vuelve igual o más importante poner el acento en el *cómo* del proceso y no solo en los resultados. Los resultados pueden remitir, por ejemplo, a mejorar los ingresos de las poblaciones locales y otras condiciones de bienestar material, lo cual es positivo, sin duda, pero el *cómo* del proceso es lo que puede hacer que esos resultados sean sostenibles. Nos referimos a dejar capacidades locales instaladas, institucionales y de capital humano; por ejemplo, fortalecer o crear equipos locales de técnicos en el GD, trabajar sobre la primera infancia, promover redes y capital social en el territorio, apoyar los procesos de educación formal y los de formación no curricular para el trabajo, promover la vinculación exitosa de las personas con el mundo del trabajo.

Fondo para proyectos de desarrollo regional

En Uruguay no existe el concepto de *región*, no hay una cultura de cooperación siquiera entre

administraciones de departamentos limítrofes y prácticamente no existen elementos normativos con incentivos fuertes para pensar en forma regional, más allá de los límites departamentales. No obstante, la planificación del Gobierno nacional es habitualmente de carácter regional, es decir, agrupando departamentos, debido a que grandes obras de infraestructura —ya sean de energía, conectividad, logística, riego o de servicios ambientales— requieren dicha escala regional para lograr viabilidad y eficiencia.

Por lo tanto, un buen estímulo para que se generen la cooperación y la planificación interdepartamentales puede ser el diseñar un instrumento que permita acceder a fondos especiales si se trata de proyectos de carácter regional, que involucren a más de un departamento, pero de forma integrada y sinérgica, y no como mera suma de proyectos departamentales.

Mecanismos de compensación de impactos negativos

Se debería analizar la posibilidad de un mecanismo por el cual compensar a los departamentos que tengan impactos negativos sobre sus posibilidades de desarrollo económico y social, provocados por emprendimientos o situaciones que responden a decisiones y procesos de carácter nacional que, aun siendo indispensables para el desarrollo del país, generan externalidades negativas en los territorios en los que se localizan.

La compensación que se defina debería destinarse a la localidad, microrregión o zona específica que sufre el impacto negativo, sin que pueda desviarse su aplicación a otra localización en el territorio. Por otra parte, la justificación del impacto negativo debe ser precisa y con fundamentos técnicos sólidos, además de consideraciones de orden estratégico y político que corresponderían a representantes del Gobierno nacional y al Congreso de Intendentes.

Promover espacios de desarrollo rural-urbano en el interior del país

La propuesta podría consistir en destinar fondos del presupuesto nacional para crear un programa con la finalidad de apoyar el desarrollo integral de localidades del interior del país que no sean capitales departamentales ni ciudades de primer orden, considerando el territorio de intervención como un espacio de articulación rural-urbano — es decir, tomando la localidad urbana y su entorno

rural—. Esto surge de considerar que en la gran mayoría del interior del país las economías locales no refieren a un ámbito urbano o rural como categorías dicotómicas, sino que constituyen espacios de articulación rural-urbana (Rodríguez Miranda, 20011c). Es decir que las relaciones sociales y económicas refieren a relaciones que no se acotan a un solo medio, urbano o rural, sino que reflejan realidades donde los ingresos agrícolas y no agrícolas se complementan, lo rural es fundamento de gran parte de la actividad urbana y lo urbano es soporte de lo rural. Esto también encuentra fundamento en el análisis que hicimos de la escala subdepartamental en este Cuaderno, mostrando que las pequeñas localidades muchas veces se agrupaban en el mismo clúster que lo rural disperso, así como también en diversos estudios sobre la importancia de la pluriactividad y los ingresos no agrícolas (Riella y Mascheroni, 2006; Piñeiro y Cardeillac, 2010).

En este caso no se trata de priorizar necesariamente a los territorios más desfavorecidos, por más que ese puede ser un criterio a incluir. Aquí se trata de promover el desarrollo en los territorios que conforman espacios de articulación entre lo urbano (pequeñas localidades) y lo rural. El Programa Leader de la UE puede servir de guía para un diseño adecuado a la realidad uruguaya.²⁷

Comité de políticas de frontera y apoyo a la cooperación transfronteriza

Esta propuesta plantea la necesidad de considerar la problemática y la situación particular de las localidades de frontera en el país. Si bien existen algunos programas que focalizan apoyos

27 Inspirado en el programa Leader, el mecanismo para acceder a los recursos podría ser la presentación de proyectos que cumplan los siguientes requisitos: a) un área geográfica de intervención relativamente pequeña (escala local o microrregional) y con cierta homogeneidad; b) propuesta impulsada por un grupo de desarrollo local (GDL) constituido por todos los actores públicos (municipio, si existe) y privados (condición indispensable) que tienen participación en la economía y la sociedad locales; c) suficiente flexibilidad para que cada GDL se integre de acuerdo a cómo se conforme y organice cada comunidad local; d) propuesta articulada en forma coherente con las estrategias del GD y que cuente con su apoyo; e) enfoque multisectorial que favorezca la diversidad y la complementariedad entre diferentes actividades y sectores agrícolas y no agrícolas, contemplando soluciones integrales para el medio urbano y rural.

a proyectos o emprendimientos económicos o sociales en las localidades o departamentos de frontera (por ejemplo, en el MIDES), lo que aquí se propone es un abordaje más integral y acorde con la especificidad del problema, buscando que dicha problemática pueda ser atendida en las consideraciones que se toman en la órbita nacional, donde la frontera no suele ser una consideración prioritaria (salvo excepciones por coyunturas específicas).

Se sugiere conformar un comité, que podría ser coordinado por la OPP e integrado por delegados del Congreso de Intendentes, el Ministerio de Economía y Finanzas y, en forma *ad hoc*, por delegados de diferentes ministerios en la medida en que la temática que se trate justifique que sean convocados. El cometido de este comité sería asesorar al Poder Ejecutivo y sus resoluciones no serían vinculantes. El comité podría tratar temas y/o recomendar políticas y acciones actuando de oficio o por pedido de los municipios y los gobiernos departamentales, de los ministerios nacionales o incluso a pedido de la sociedad civil organizada de alguna de las localidades de frontera.²⁸

Apoyo a la generación de estadística socioeconómica local

Se sugiere analizar una política de apoyo a la generación de información disponible y accesible para los GD y los municipios, tanto a partir de fuentes secundarias disponibles como a partir de generación primaria de datos. Estos apoyos deberían incorporar siempre un componente de

28 Este comité tendría, por ende, el cometido de analizar temas y proponer políticas y acciones de diversa índole. Por ejemplo: a) analizar y proponer marcos normativos especiales que contemplen las situaciones particulares de las localidades transfronterizas y políticas, de modo que permita potenciar las oportunidades de la condición transfronteriza y mitigar sus impactos negativos, desde una perspectiva de desarrollo territorial; b) actuar con función asesora ante situaciones de emergencia (por ejemplo, ante un cierre temporal de la frontera, por cualquier motivo, que afecte significativamente la vida económica y social de una localidad); c) en el contexto del anterior punto, proponer políticas y normativa que favorezcan la cooperación transfronteriza con Argentina y Brasil. Esto incluye la posibilidad de construir acuerdos entre localidades transfronterizas de Uruguay y sus países vecinos para gestionar en conjunto recursos y políticas que hacen al bienestar de las poblaciones locales; d) promover una política nacional de frontera desde una perspectiva de desarrollo territorial.

fortalecimiento institucional que asegure la interpretación de la información y cierto grado de autonomía para que dicho gobierno local pueda ocuparse de su mantenimiento (actualización).

La justificación de esta política es que no es de fácil acceso la información económica y social que se produce en el país con desagregaciones territoriales adecuadas, por lo que con frecuencia se toman decisiones sobre bases pobres de información. Mejorar esa capacidad de acceso y

generación de información es una parte importante del necesario fortalecimiento de las capacidades de recursos humanos e institucionales para impulsar procesos de desarrollo en el territorio. En los GD se ha mejorado mucho en este aspecto del acceso, el manejo y la generación de información estadística, aunque queda trabajo por hacer al respecto. En los municipios la carencia es grande, dentro de un contexto crítico en general de capacidades de recursos humanos y materiales.

Bibliografía

- ACUÑA, C., y A. RIELLA (comps.) (2003), *Territorio, sociedad y región. Perspectivas desde el desarrollo regional y local*, Montevideo: UdelaR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- ALBURQUERQUE, F. (2006), «Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva», Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, San José (Costa Rica): Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2012), «Un intento de situar el enfoque del desarrollo económico local dentro de la agenda de reflexión y acción de la economía política del desarrollo», Foro Virtual sobre Desarrollo Económico Local y Economía del Desarrollo, Programa Conecta DEL, BID-FOMIN (www.conectadel.org).
- AROCENA, J. (2002), *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, 2.ª ed., Montevideo: Taurus-Universidad Católica.
- (2008), «Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay», en *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*, año 1, n.º 1, pp. 17-34, Montevideo: PNUD, Programa ART Uruguay.
- (2012) «Las instituciones locales en Uruguay», en F. PRESSACO (comp.), *Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile: RIL.
- (2013) «Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo», *Jornadas de trabajo «Diálogos sobre descentralización, gobernanza local-regional y desarrollo urbano sostenible»*, Mercociudades, Intendencia de Montevideo, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y PNUD (ONU-HABITAT), 27 y 28 de mayo de 2013.
- AROCENA, J., et al. (1990), *La pobreza en el Uruguay. El territorio, los hogares, la vivienda* (PNUD, proyecto regional RLA/86/004, proyecto Ministerio de Trabajo y Seguridad social: Políticas públicas y Desarrollo Social), Montevideo: PNUD.
- AROCENA, J., F. BERVEJILLO et al. (1992), *Crecimiento económico y desarticulación social. El caso de Río Branco*, Montevideo: CLAEH.
- AROCENA, J., J. MARSIGLIA et al. (1993), *Un potencial de desarrollo que aún es promesa: el caso de Tranqueras*, Montevideo: CLAEH.
- AROCENA, J., J. MARSIGLIA, E. REBOLLO y D. CAPANDGUY (2006), *La Paloma, departamento de Rocha. Una sociedad en busca de sí misma*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL), Cátedra UNESCO de Comunicación Social.
- AYDALOT, P. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, París: GREMI.
- BARRENECHEA, P., y C. TRONCOSO (2008): *El índice de competitividad regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?*, Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay.
- BARRO, R. J., y X. SALA-I-MARTIN (1991), «Convergence across status and regions», *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1, pp. 107-182.
- BARRO, R. J. y SALA-I-MARTIN, X. (1992), *Economic Growth and Convergence Across the United States*, NBER W. P. n.º 3419.
- BECATTINI G. (2002), «Anomalías marshallianas», en G. BECATTINI, M. T. COSTA y J. TRULLÉN (eds.), *Desarrollo local: Teorías y estrategia*, Madrid: Civitas.
- BOISIER, S. (1993) «Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?», en *Ambiente y Desarrollo*, vol. IX, n.º 2, Santiago de Chile: CIPMA.
- BONET, J. (2006), «Fiscal decentralization and regional income disparities: Evidence from the Colombian experience», *Annals of Regional Science* 40, pp. 661-667.
- BRETON, A. (1996), *Competitive governments. An economic theory of politics and public finance*, Nueva York: Cambridge University Press.

- CALAMAI, L. (2009), «The link between devolution and regional disparities: evidence from Italian regions», *Environment and Planning A* 41, pp. 1129-1151.
- CALVO, J. J. (coord.) (2013), «Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011», *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay*, fascículo 1, Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar), Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Sectorial de Población de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- CARDOZO, M., y A. ZICCARDI (2010), *Descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las políticas sociales. Informe final*, Montevideo: Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- CARDOSO, F. H., y E. FALETTO (1977), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEDES (2010), *Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay. Informe final*, Montevideo: Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- CLAEH (1963), *Situación económica y social del Uruguay rural*, Montevideo: CLAEH.
- DE HEGEDUS, P., y M. VASSALLO (2005), *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*, Montevideo: IICA.
- FCEA, UDELAR (1998), *La economía uruguaya en los noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo* (serie de librillos para cada economía departamental, dirigidos por E. González Posse), Montevideo: Convenio UTE-Universidad de la República.
- FALLETI, T. G. (2005), «A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective», *The American Political Science Review*, vol. 99, n.º 3, pp. 327-346.
- GANONG, P., y D. SHOAG (2012), «Why Has Regional Income Convergence in the U.S. Stopped?», *Social Science Research Network*.
- GDLU (2010), *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover el debate político*, Montevideo: Grupo Desarrollo Local Uruguay, PNUD, Programa ART Uruguay, serie Cuadernos para el Desarrollo Local, n.º 3.
- GOYENECHÉ, J. J., M. PEREA y G. ZOPPOLO (2011), *Informes del sistema de información social para la gestión local*, Montevideo: Uruguay Integra, Área de Políticas Territoriales, OPP, Documento de Trabajo n.º 21.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- KAZTMAN, R. (2010), «La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina», cap. II de *La cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 39-81.
- LESSMANN, C. (2012), «Regional inequality and decentralization: an empirical analysis», *Environment and Planning A* 44, pp. 1363-1388.
- MAILLAT, D. (1995), «Les milieux innovateurs», *Sciences Humaines*, n.º 8, p. 41.
- MARSHALL, A. (1966 [1890]), *Principles of Economics*, Londres: MacMillan, 8.ª ed.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1999), «Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo», *Estudios Regionales*, n.º 54, pp. 47-65.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y R. M. MACNAB (2003), «Fiscal Decentralization and Economic Growth», *World Development*, vol. 39, n.º 9, pp. 1597-1661.
- MÉNDEZ, R. (2000), «Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores», en J. L. ALONSO y R. MÉNDEZ (eds.), *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Madrid: Civitas, pp. 23-56.
- MGAP-OPYPA (2000), *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*, Montevideo: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Oficina de Programación y Política Agropecuaria.
- MIDAGLIA, C., M. CASTILLO y M. FREIGEDO (2010), «Mapeo de iniciativas en clave de política pública», *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, Montevideo: Uruguay Integra, OPP, Unión Europea.
- NELSON, R., y S. WINTER (1973), «Neoclassic versus evolutionary theories of economic growth», *Economic Journal*, vol. 84, pp. 886-905.
- NORTH, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL (2013), *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de «territorio» y «desarrollo territorial» en clave interdisciplinaria*, Documento de Trabajo n.º 1, en línea en <<http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/>>.

- OATES, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W. (1993), «Fiscal decentralization and economic development», *National Tax Journal*, vol. 46, n.º 2, pp. 237-243.
- OSZLAK, O., y V. SERAFINOFF (2011), *Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno*, Montevideo: CEDES, Uruguay Integra, Programa de Cohesión Social y Territorial, OPP, serie Aportes y Reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización.
- PAYNE, A., y N. PHILLIPS (2010), *Development*, Londres: Polity Press.
- PÉREZ PINEDA, J. (2006), «Econometría Espacial y Ciencia Regional», *Investigación Económica*, vol. LXV, n.º 258, pp. 129-160, México: UNAM.
- PIÑEIRO, D., y J. CARDELLAC (2010), «Influencia de la composición del grupo familiar en la pluriactividad», en *El Uruguay desde la sociología VIII*, Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, Udelar.
- PNUD (2002), *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2001*, Montevideo: PNUD.
- (2005), *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay*, Montevideo: PNUD.
- (2008), *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, Montevideo: PNUD.
- PRUD'HOMME, R. (1995), «On the dangers of decentralization», *World Bank Research Observer*, vol. 10, n.º 2, pp. 201-220.
- QIAN, Y., y B. WEINGAST (1997), «Federalism as a commitment to preserving market incentives», *Journal of Economic Perspectives*, n.º 11, pp. 83-92.
- RAMOS, R., J. SURIÑACH y M. ARTÍS (2010), «Human capital spillovers, productivity and regional convergence in Spain», *Papers in Regional Science*, vol. 89, n.º 2, pp. 436-447.
- RIELLA, A., y P. MASCHERONI (2006), «La pluriactividad en el medio rural uruguayo», en A. RIELLA (comp.), *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*, Montevideo: FCS, Udelar.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2006), *Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*, Montevideo: Instituto de Economía FCEA-Udelar, Serie Documentos de Trabajo, DT 2/06, en línea en <www.iecon.ccee.edu.uy>.
- (2010), «Desarrollo económico en el noeste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva», Montevideo: Instituto de Economía FCEA-Udelar, Serie Documentos de Trabajo, DT 3/10, en línea en <www.iecon.ccee.edu.uy>.
- (2011a), *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*, Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP, Montevideo.
- (2011b), «La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local», en *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol.19, n.º 37, México: UACJ.
- (2011c), «Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay», en L. GUTIÉRREZ y M. LIMAS (eds.), *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones*, México: Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 285-327.
- (coord.) (2013), *Mapeo de capacidades territoriales y especialización productiva. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*, Montevideo: Instituto de Economía de FCEA-Udelar, Ministerio de Industria, Energía y Minería, y Ministerio de Desarrollo Social.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A., y M. SIENRA (2008), *Claves del desarrollo local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Montevideo: Instituto de Economía, FCEA-Udelar, y Fin de Siglo.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., y R. EZCURRA (2010), «Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis», *Journal of Economic Geography* 10, pp. 619-644.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943), «Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe», en *Economic Journal*, n.º 53, pp. 202-211.
- RUIZ OCHOA, W. (2010), «Convergencia económica interestatal en México, 1900-2004», *Análisis Económico*, vol. XXV, n.º 58, pp. 7-34.
- SALMON, P. (1987), «Decentralization as an incentive scheme», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, n.º 2, pp. 24-43.
- SARACENO, E. (2005) «Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead», en K. M. ORTNER (ed.), *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, selección de artículos para el seminario n.º 87 de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas (EAAE).
- SARACENO, E. (1997), «Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: an european experience», documento presentado en el seminario internacional *Integración rural-urbana y desarrollo descentralizado*, organizado por FAO en Taxco, México.

- SCHEJTMAN, A., y J. BERDEGUÉ (2004), *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile: Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- SEN A. (1992), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid: Alianza.
- (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires: Planeta.
- (2004), «Elements of a Theory of Human Rights», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, n.º 4, Cambridge.
- (2005), «Human Rights and capabilities», *Journal of Human Development*, vol. 6, n.º 2, julio, Oxford, pp. 151-166.
- SCHUMPETER, J. A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- STORPER, M. (1988), «Las economías regionales como activos relacionales», en *Economiaz*, n.º 41, pp. 10-45.
- DOS SANTOS, T. (1970), «The Structure of Dependence», *American Economic Review*, vol. 60, n.º 2, Papers and Proceedings of the Eighty-second Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 231-236.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona: Bosch.
- VEIGA, D. (1991), *Desarrollo regional en el Uruguay*, Montevideo: CIESU.
- (2003) «Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay», en C. ACUÑA y A. RIELLA (comps.), *Territorio, sociedad y región. Perspectivas desde el desarrollo regional y local*, Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UdelaR.
- (2011), *Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes*, Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UdelaR.
- VEIGA, D., y A. L. RIVOIR (2001), *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*, Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UdelaR.
- (2008), «Fragmentación socioeconómica y segregación urbana en Montevideo», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XL, tercera época, n.º 158, Madrid.
- VENEZIANO, A. (2005), *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- WEINGAST, B. (1995), «The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development», *Journal of Law, Economics, and Organization*, n.º 11, pp. 1-31.
- WILLIAMSON, O. E. (1993), «Calculativeness, trust, and economic organization», *Journal of Law and Economics*, vol. XXXVI, pp. 453-486.
- ZUASNÁBAR, I., P. FERLA y L. SILVA (2011), *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes e intendentes*, Montevideo: Universidad Católica y Fundación Konrad Adenauer.

URUGUAY

EL FUTURO EN FOCO

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

03

**DESARROLLO ECONÓMICO
Y DISPARIDADES TERRITORIALES
EN URUGUAY**