

Seminario

EL TERRITORIO EN PRIMER PLANO



Disparidades regionales y políticas de desarrollo productivo en Uruguay

Dr. Adrián Rodríguez Miranda



Núcleo Interdisciplinario de Estudios de
Desarrollo Territorial

Espacio Interdisciplinario - UDELAR



Instituto de Economía

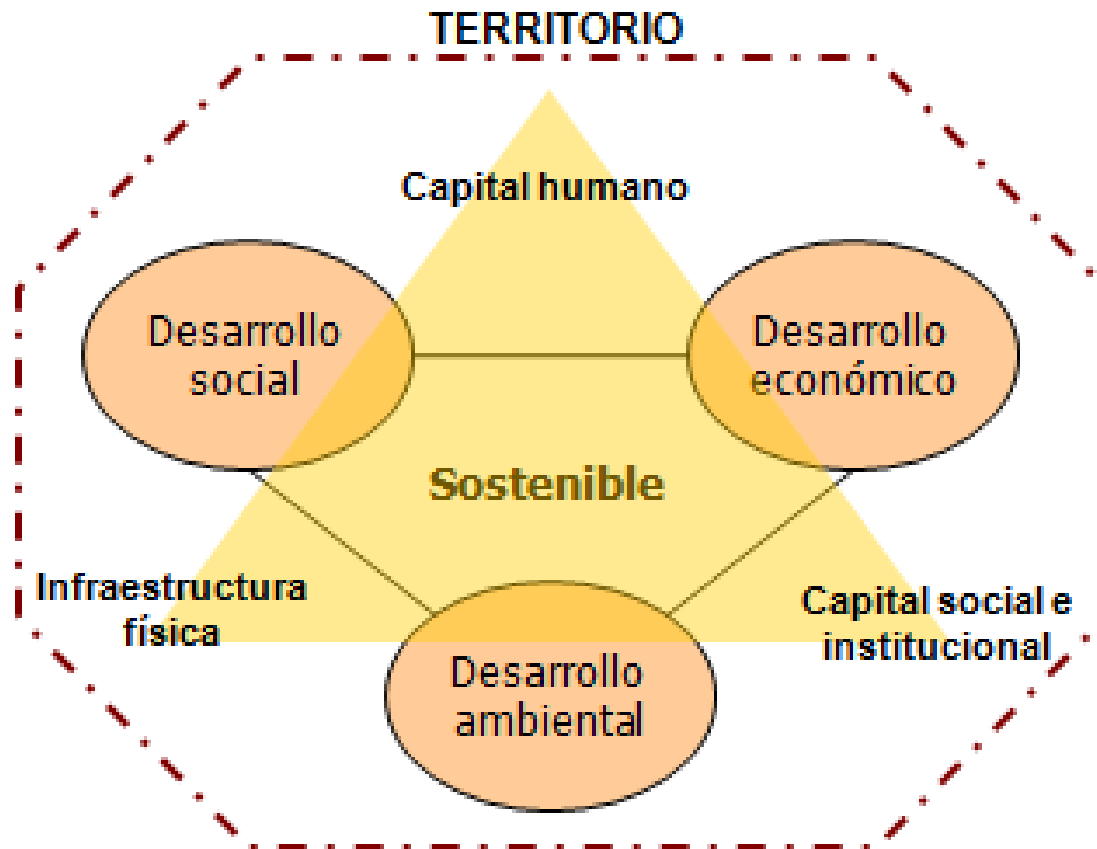
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

Índice de la presentación

- ❑ Muy breve marco sobre desarrollo económico territorial y endógeno
- ❑ ¿Es importante en Uruguay el tema de las disparidades regionales?
- ❑ Mirando las capacidades de las regiones en Uruguay
- ❑ Algunas políticas de desarrollo productivo que buscan impacto en desarrollo local.
- ❑ Políticas de desarrollo local ... ¿en qué marco de descentralización de las políticas públicas?
- ❑ Reflexiones



Breve marco sobre desarrollo económico territorial y endógeno



Breve marco sobre desarrollo económico territorial y endógeno

- ❖ El desarrollo local se trata de una aproximación territorial y no sólo sectorial o agregada, que promueve la construcción social del territorio, esto es, la creación de redes, instituciones y capital social para sustentar los acuerdos que necesita la estrategia local.
- ❖ ... se basa en: (i) el abandono de las actitudes pasivas, dependientes de las ayudas o subsidios; (ii) la movilización y participación de los actores territoriales; y (iii) la convicción del esfuerzo y decisión propios para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo a seguir.

(Francisco Alburquerque, 2015)



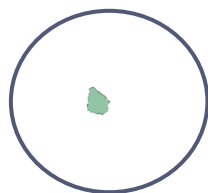
¿Importa la dimensión territorial del desarrollo económico en Uruguay?

¿mitos o realidades?

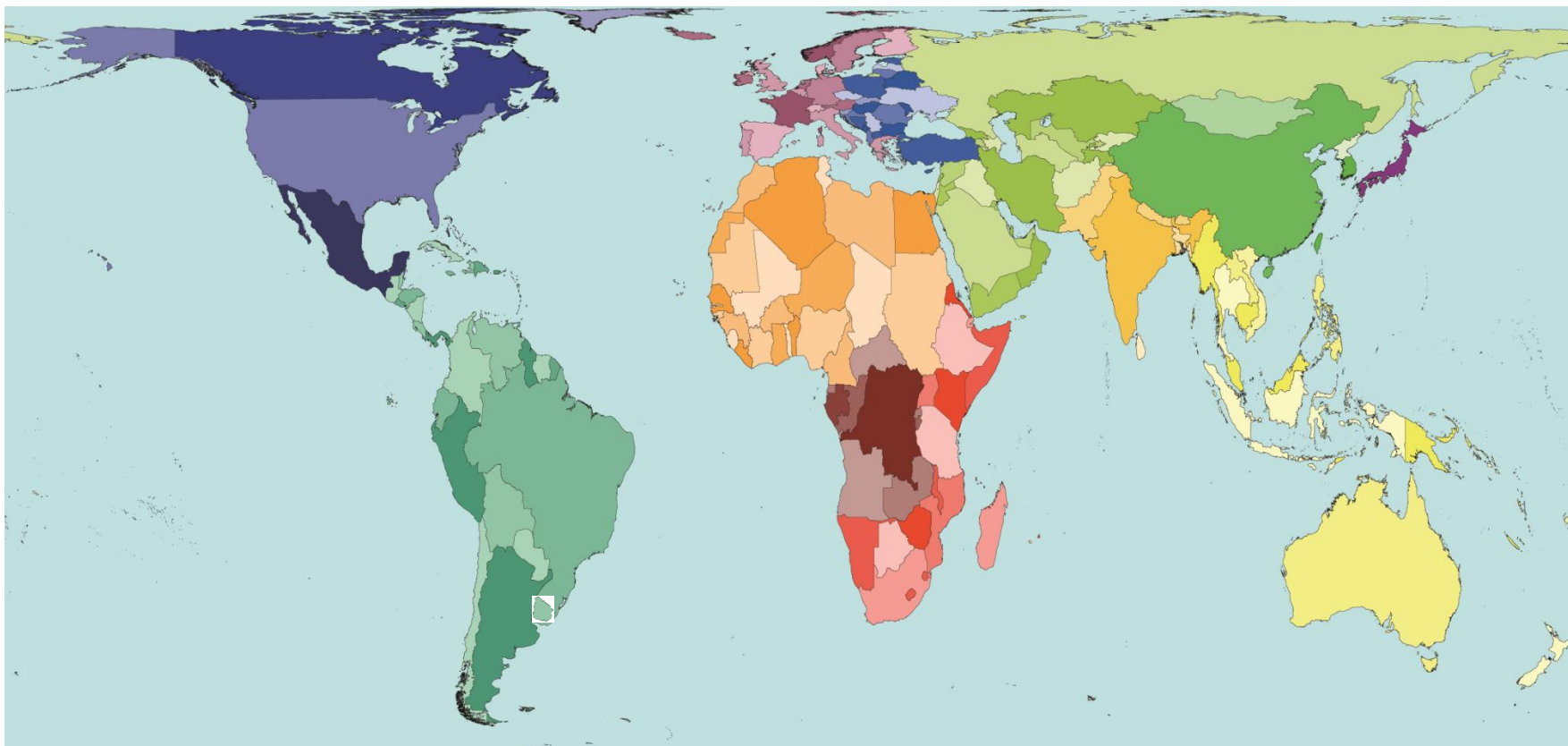
- Somos un país muy pequeño
- El único centro relevante es Montevideo
- Montevideo e Interior son categorías que explican bien el funcionamiento del país



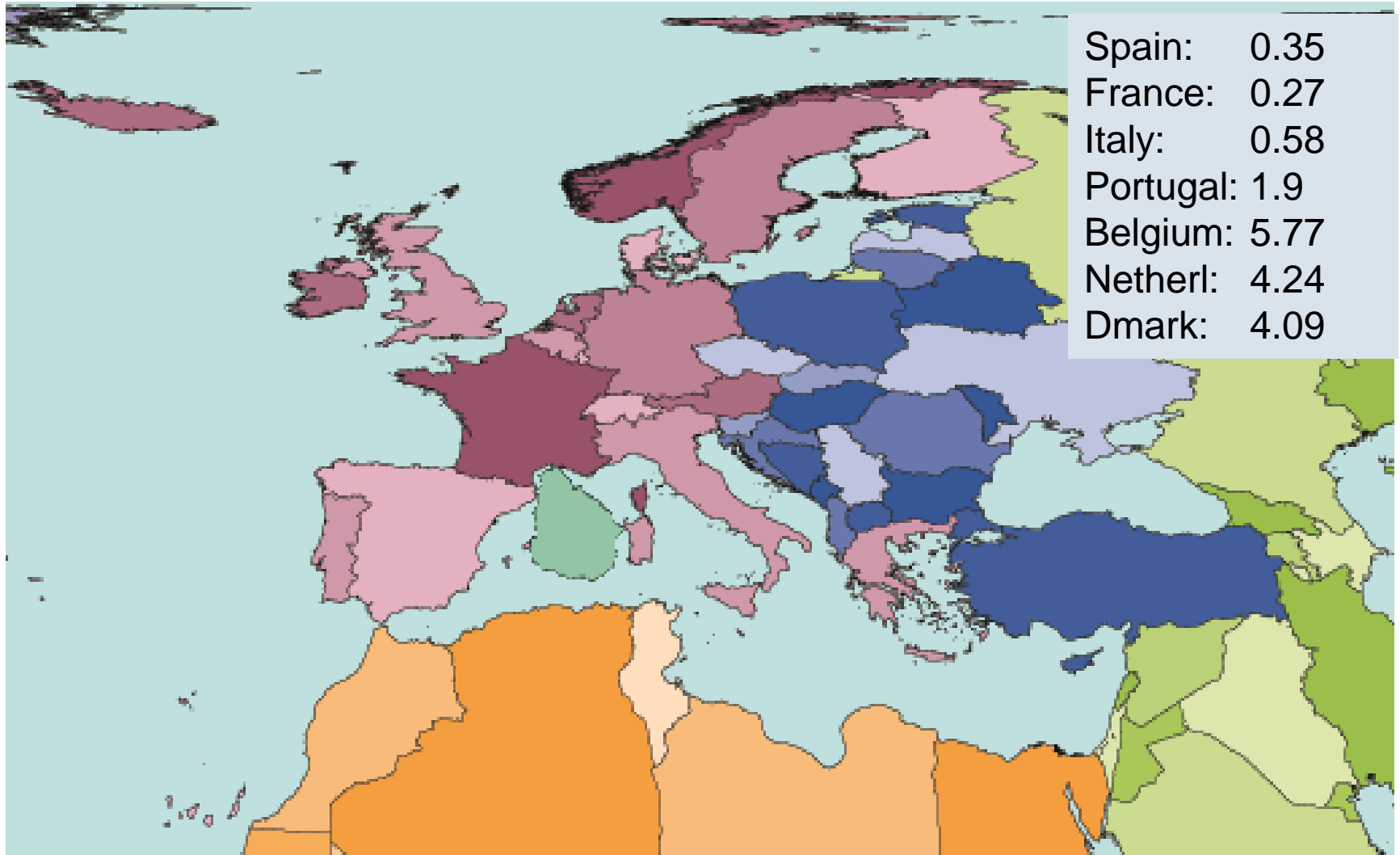
¿Somos un país muy pequeño?



¿Somos un país muy pequeño?



¿Somos un país muy pequeño?



¿El único centro relevante es Montevideo?

¿Las categorías Montevideo e Interior
explican bien el funcionamiento del país?



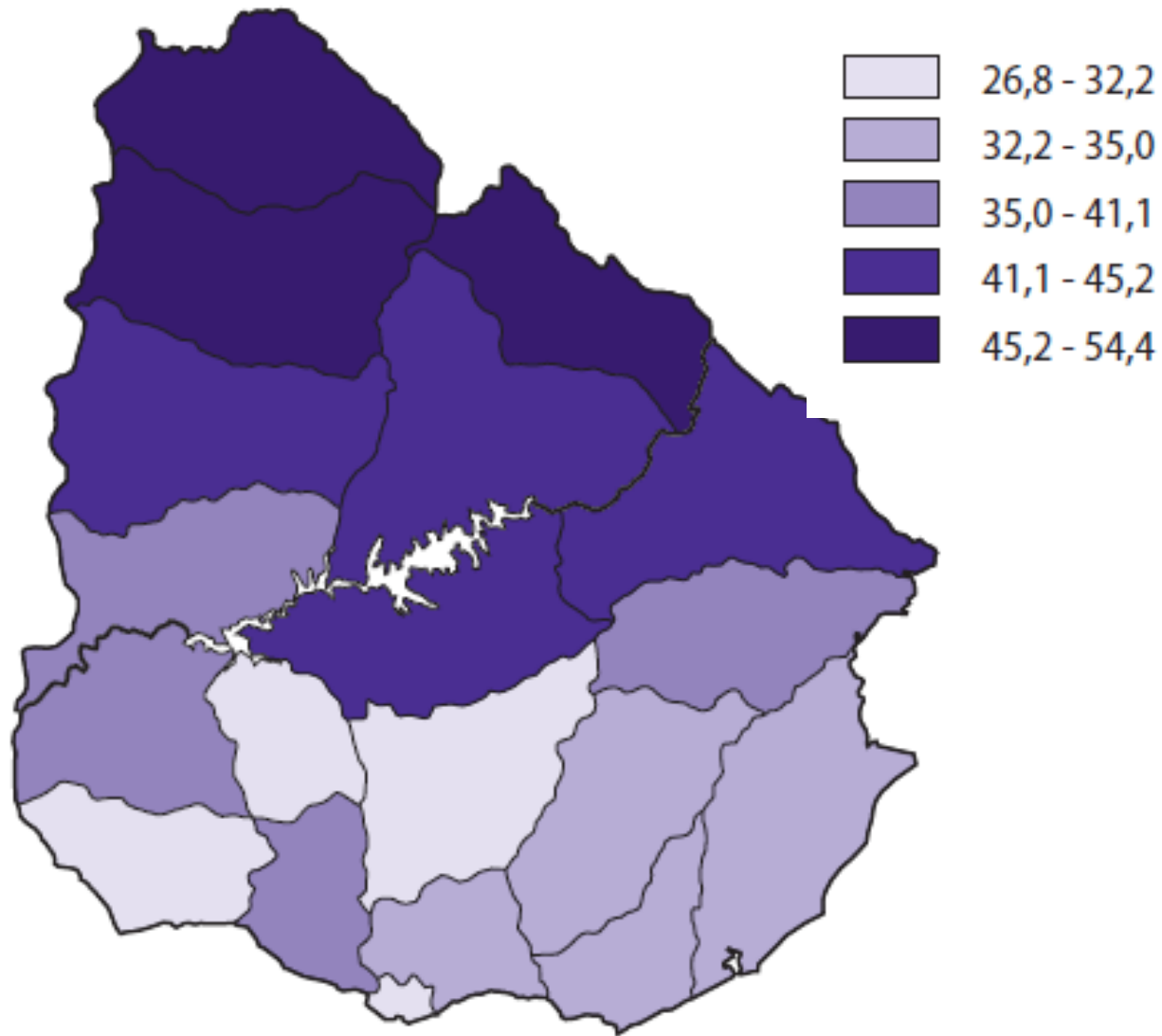
¿Es importante en Uruguay el tema de las disparidades regionales?

Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. Serie: El Futuro en Foco, Cuadernos de Desarrollo Humano N° 03, PNUD Uruguay, enero 2014.

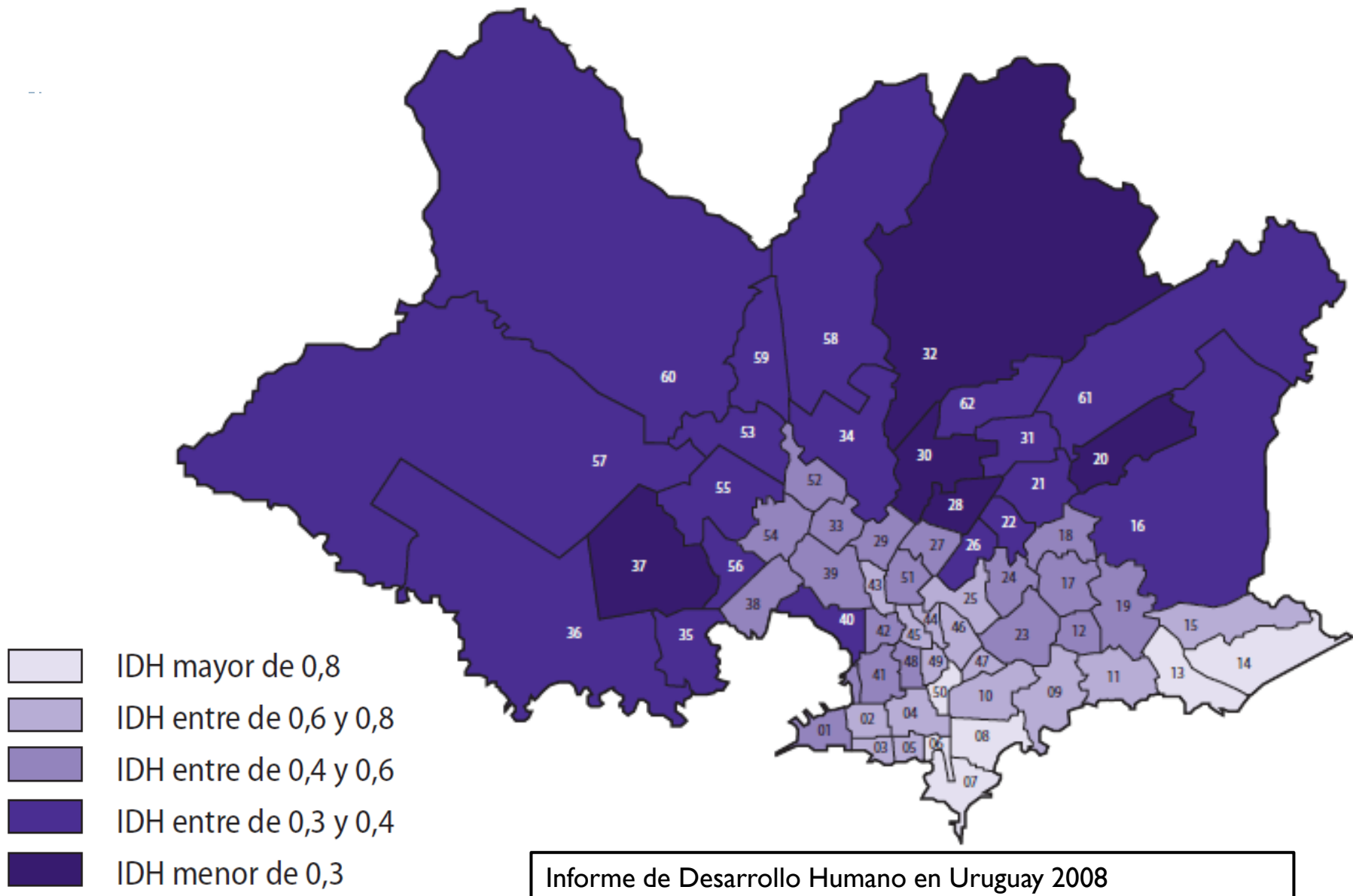
- ❑ El Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que se lo analice desde la dimensión productiva, económica o social.
 - ❑ Hay ciertas disparidades estructurales que se verifican en casi todos los estudios, con bastante coincidencia, y que refieren al atraso relativo sobre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



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



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*, Fondo de Población de las Naciones Unidas,



Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008



¿Es importante en Uruguay el tema de las disparidades regionales?

Cuadro 12: Ingreso promedio de las personas en relación al valor promedio nacional

Indicador	Distribución	Territorio	Valor	
ING	<i>5 más altos</i>	1	zona 1 MONT	2,308
		2	Punta del Este y otras	2,049
		3	zona 2 MONT	1,639
		4	Ciudad de la Costa	1,377
		5	zona 3 MONT	1,211
	<i>Media</i>			0,835
	<i>Mediana</i>			0,810
	<i>5 más bajos</i>	5	Resto de localidades CL	0,532
		4	Belén y otras	0,526
		3	Resto de localidades TACUA	0,491
		2	Resto de localidades SAL	0,471
		1	Resto de localidades ART	0,420

Fuente: elaboración propia

Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay.

Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011.

¿Es importante en Uruguay el tema de las disparidades regionales?

Componentes	Ponderación	Subcomponentes	Ponderación
Ingreso	1/3	Ingreso promedio: $ING = \text{promedio de ingreso de las personas del territorio en relación con el valor promedio a nivel nacional.}$	1
Vulnerabilidad socio-económica	1/3	Pobreza: $(1-POB)/(1-POBpaís)$; porcentaje de personas no pobres en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Indigencia: $(1-IND)/(1-INDpaís)$; porcentaje de personas no indigentes en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Informalidad en el trabajo: $(1-INF)/(1-INFpaís)$; porcentaje de trabajadores formales en el total de ocupados en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
Capital humano	1/3	Años promedio de estudio: $EST/ESTpaís$; años promedio de estudio en la población de ≥ 12 años en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación secundaria: $NE2/NE2país$; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar secundaria o UTU, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación terciaria: $NE3/NE3país$; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar formación terciaria, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3

¿Es importante en Uruguay el tema de las disparidades regionales?

Referencias

<= 80	territorios prioritarios
81-95	territorios en transición
>=96	territorios no prioritarios

Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay.
Programa Uruguay Integra
Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011.

Departamento	Territorio	ICT
ARTIGAS	Artigas RURAL	0,67
	Artigas y otras	0,80
	Bella Unión y otras	0,70
	Resto de localidades ART	0,56
CANELONES	AM noreste	0,74
	Canelones RURAL	0,78
	Canelones y otras	1,02
	Ciudad de la Costa	1,26
	Costa de Oro E	0,84
	Costa de Oro W	1,02
	LP-LP-P y otras	0,80
	Pando y otras	0,88
	Resto de localidades CAN	0,81
	San Ramón	0,87
	Santa Lucía y otras	0,93
CERRO LARGO	Cerro Largo RURAL	0,73
	Melo y otras	0,84
	Resto de localidades CL	0,65
	Río Branco	0,69



¿Es importante en Uruguay el tema de las disparidades regionales?

Referencias

<= 80	territorios prioritarios
81-95	territorios en transición
>=96	territorios no prioritarios

Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay.

Programa Uruguay Integra
Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011.

Departamento	Territorio	ICT
FLORIDA	Florida	0,98
	Florida RURAL	0,84
	Resto de localidades FLORIDA	0,75
	Sarandi Grande	0,85
LAVALLEJA	José Pedro Varela	0,82
	Lavalleja RURAL	0,86
	Minas y otras	0,93
	Resto de localidades LAV	0,70
MALDONADO	Maldonado RURAL	0,95
	Maldonado y otras	0,92
	Pan de Azúcar y otras	0,88
	Piriápolis y otras	0,99
	Punta del Este y otras	1,62
	Resto de localidades MALD	0,85
	San Carlos y otras	0,95
MONTEVIDEO	zona 1 MONT	1,84
	zona 2 MONT	1,51
	zona 3 MONT	1,17
	zona 4 MONT	0,77



Mirando las capacidades de las regiones en Uruguay

❑ **capacidades endógenas del territorio:**

- ✓ Capital humano y conocimiento.
- ✓ Capital social e institucional local.

❑ **condiciones económicas y productivas del territorio:**

- ✓ Presencia de efecto aglomeración y especialización sectorial.
- ✓ Presencia de economías de diversificación sectorial.
- ✓ Peso de la industria en la economía departamental.
- ✓ Competitividad exportadora de bienes.
- ✓ Presencia de grandes empresas.
- ✓ Iniciativa privada y capacidad empresarial.
- ✓ Economías de aglomeración urbana.

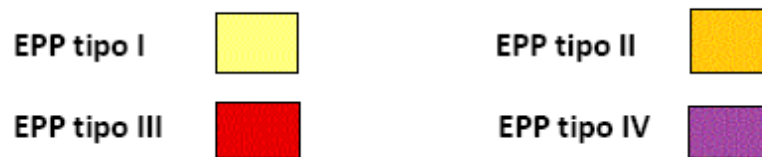
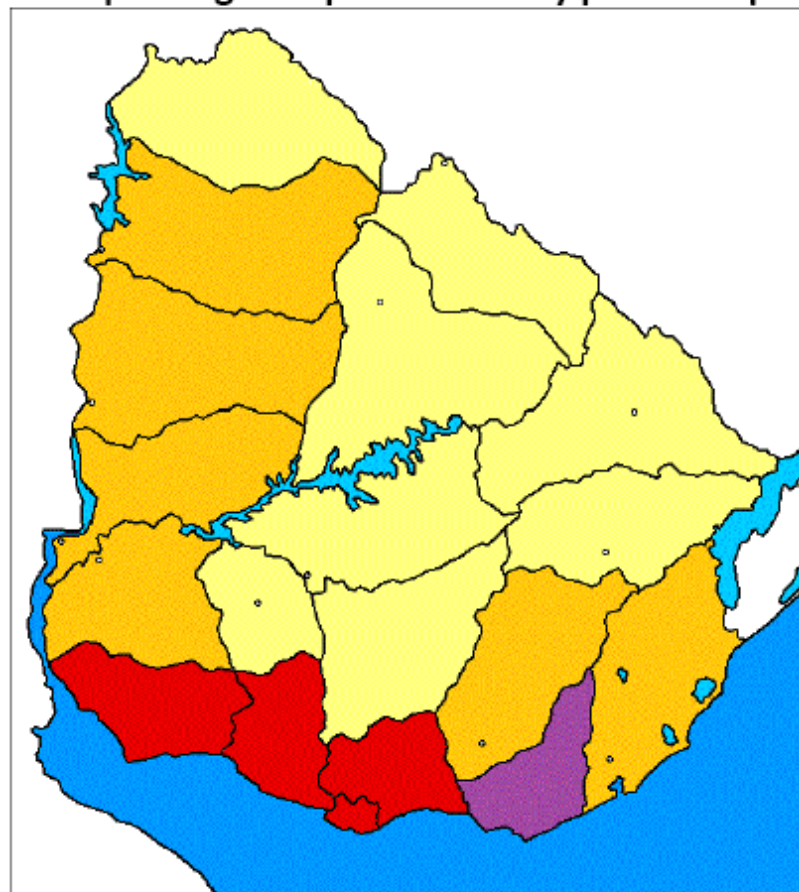
*Mapeo de capacidades territoriales y especialización productiva.
Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión.
MIDES, MIEM, IECON/FCEA*



Mirando las capacidades de las regiones en Uruguay

MAPA 7: Mapeo según especialización y potencial productivo

*Mapeo de capacidades territoriales y especialización productiva.
Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión.
MIDES, MIEM, IECON/FCEA*



Algunas políticas de desarrollo productivo que buscan impacto en desarrollo local

Las políticas de desarrollo productivo en Uruguay 2005-2014

- ❑ Hay una impronta importante en promover el “país productivo”
 - ❑ Se desarrollan muchas iniciativas y programas
 - ❑ Se pone atención a la “localización” o “territorialización” de las políticas
 - ❑ Pero falta una articulación sistémica de estos esfuerzos.
 - ❑ No hay un plan nacional de desarrollo o algo similar:
 - ❑ Iniciativa 2008-2009 (¿trunca?): Uruguay Tercer Siglo, OPP (2009)
 - ❑ Nueva etapa desde 2015 (en proceso): Dirección Nacional de Planificación
 - ❑ Sin embargo, se observan convergencias entre las políticas (¿intento de avance hacia lo sistémico conviviendo con la fragmentación de siempre?).
-



Algunas políticas desarrolladas: Ley de Inversiones (Régimen de Promoción de Inversiones)

- ❑ Se mejora (modifica la reglamentación de) la Ley de inversiones (que ya venía desde 1998) en 2007 y se vuelve a ajustar en 2012: hay una continuidad en la política (1998-2014).
- ❑ La Ley iguala al inversor extranjero con el nacional y ofrece importantes beneficios fiscales previa aprobación del proyecto que debe demostrar cumplir metas de empleo, innovación, exportación, tecnología limpia, descentralización (Montevideo e Interior), entre otros criterios que conforman una matriz de puntaje (que es la que determina el monto de las exoneraciones). Aprueba la COMAP del MEF.
- ❑ Versión 2007: Tiene una visión nacional, no es territorial y no es sectorial (no privilegia estrategias sectoriales).



Algunas políticas desarrolladas: Ley de Inversiones (Régimen de Promoción de Inversiones)

- ❑ **En 2012 ajustes a matriz de puntos (aprendizaje).**
 - ❑ Simplificación de indicadores y de fácil monitoreo.
 - ❑ Se agrega calificación del empleo y empleo de grupos vulnerables/objetivo.
 - ❑ Mejora indicador de descentralización (15% de puntos; según puntajes por departamento por índice de pobreza).
 - ❑ Se incorpora un indicador sectorial (20% de puntos) según los objetivos de cada Ministerio
 - ✓ Ej. en proyectos industriales se otorgan según el nivel tecnológico del producto fabricado; en proyectos agropecuarios se otorga según incorpore mitigación de daños ambientales/cambio climático, diferenciación de productos, etc (objetivos definidos por el respectivo Ministerio).
-



Algunas políticas desarrolladas: Ley de Inversiones (Régimen de Promoción de Inversiones)

- ❑ Promueve la inversión con éxito: **SÍ**
 - ✓ Aún en un contexto de crecimiento económico, la Ley por sí misma tuvo un efecto positivo en promover mayor inversión (reconocido por los empresarios).
 - ✓ Resultó un marco muy adecuado para acompañar el proceso de crecimiento económico en el país tanto sobre la base de inversión nacional como extranjera.
- ❑ Sin embargo, no parece haber sido un instrumento de desarrollo de estrategias productivas territoriales
 - ✓ Rius e Isabella (2014): Menos del 5% del total de proyectos recibió puntos por el indicador de descentralización; la distribución de proyectos privilegia Montevideo, área metropolitana y sur del país (no se correlaciona con indicadores de rezago en desarrollo relativo); menos del 5% de los empresarios con proyectos promovidos manifiesta que modificaron decisiones de localización por los beneficios asociados.



Algunas políticas desarrolladas

❑ Gabinete Productivo

- ❑ Iniciativa del Poder Ejecutivo apoyado en la OPP, que surge en 2008.
 - ❑ Coordinación inter-Ministerial que se propone en una primera etapa la definición de políticas sectoriales para 13 cadenas de valor, contenida en los informes Cadenas de Valor I y II, y Medidas para el Desarrollo de las Cadenas de Valor.
 - ❑ Esto se resumen en las publicaciones: Directivas de la Estrategia Industrial enfocada al desarrollo y adquisición de base tecnológica (MIEM) publicado en el 2008 y el informe de prospectiva Estrategia Uruguay Tercer Siglo - Aspectos Productivos (OPP) del 2009.
 - ❑ Esto es un cambio importante para dotar de contenido al “Uruguay Productivo”, pero se refleja en instancias de planificación pública y coordinación entre Ministerios, algo alejado del accionar de los privados, más planes que acciones.
-



Algunas políticas desarrolladas

❑ Consejos Sectoriales: 2010-2015

- ❑ Se conforman desde 2010 como ámbitos tripartitos de coordinación entre gobierno, trabajadores y empresarios (público-privado) para la definición de políticas sectoriales.
- ❑ Consejos: Automotriz, Farmacéutica, Forestal-Madera, Naval, Vestimenta, Biotecnología/Nanotecnología, Carnes, TIC, Lácteos, Metalúrgico, Calzado/Marroquinería, Construcción, Química, Diseño.
- ❑ Mayor potencialidad de la herramienta: impacto en normativa y articulación de políticas públicas (ej. normativa construcción en madera, apoyo para certificaciones internacionales, decreto de biotecnología, formación de capital humano)



Algunas políticas desarrolladas

❑ Conglomerados y *Clusters*: 2005-2010

- ❑ Débil – casi nulo – impacto de Decreto 2005 / Ley de Parques Industriales
- ❑ Clusters/Conglomerados:
 - ✓ Iniciativa PAC-PYMES con fondos UE alojada en el MIEM e iniciativa PACC de OPP con fondos BID.
 - ✓ Nacen como políticas sectoriales (más allá del nombre), parecen programas que se duplican (aunque luego coordinan).
 - ✓ Tienen fondos para promover articulación, consolidar ámbitos de intercambio, financiar fases iniciales de preparación de proyectos y facilitar la eliminación de fallas de coordinación: ¿esto alcanza?



Algunas políticas desarrolladas

- ❑ Conglomerados y *Clusters*: 2010-2015
 - ❑ Los programas de clusters o conglomerado como tales dejan su lugar a las políticas sectoriales en los Consejos Sectoriales que coordina el MIEM (por ejemplo, el cluster naval, conglomerado textil-vestimenta, conglomerado calzado, cluster ciencias de la vida, etc.),
 - ❑ Algunos conglomerados se integran como sub-grupos en los Consejos (por ejemplo, el forestal madera de Tacuarembó-Rivera en el Consejo Forestal-Madera).
 - ❑ Algunos conglomerados siguieron en OPP en 2014 en fase final.
 - ❑ 2015 y a futuro: Consejos Sectoriales y Uruguay más cerca en OPP darían continuidad a los esfuerzos acumulados.



Algunas políticas desarrolladas

❑ Conglomerados y *Clusters*: aprendizajes

- ✓ Se observa en algunos casos problemas de selección adversa (estos programas muchas veces no atraen a los “mejores” en clave emprendedora)
- ✓ Mayor éxito en conglomerados metropolitanos o nacionales y en sectores que ya venían funcionando bien: ciencias de la vida, turismo en Pta del Este, audiovisual, software.
- ✓ Poco atractivo para los sectores y empresarios que ya están en fases superiores a las de “arranque” y ya coordinan y articulan.
- ✓ Insuficiente capacidad para modificar situaciones de sectores y empresarios en fases muy iniciales - “embrionarias” -



Algunas políticas desarrolladas

❑ INACOOOP y FONDES

- ✓ Los emprendimientos cooperativos tienen potencial de configurar actores/agentes de desarrollo (local) y no solo emprendimientos productivos
- ✓ Pero...¿se podrá pasar a una lógica “green-field” y no identificar el instrumento como uso de último recurso para reflotar empresas fundidas, con proceso largos de agonía y vaciamiento (incluso de los mejores trabajadores)?
- ✓ Advertencia: Así como ser emprendedor no es para cualquiera, tampoco lo es ser cooperativista. En cada territorio, comunidad, sector, hay diferentes culturas, trayectorias históricas, que posibilitan diferentes vías de desarrollo, no soluciones únicas.



Algunas políticas desarrolladas

□ Agencia Nacional de Investigación e Innovación – ANII

- ✓ Se crea en 2006 para reunir y articular los (muy numerosos) programas de promoción de innovación e investigación (antes fragmentados) y crea nuevos instrumentos (también en formación de recursos humanos)..
- ✓ En 2010 se aprueba Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación
- ✓ Se crea el SNI, se crean Fondos Sectoriales (Energía, Pesca y Acuicultura, Producción Agropecuaria y Agroindustrial, Salud, TV Digital Interactiva, Educación, ...)
- ✓ Problema para llegar a las PYMES y a los territorios: se está en un proceso de aprendizaje, ¿cuál es el concepto de innovación pertinente en estos casos? ¿cuáles deberían ser los mecanismos de acceso al apoyo para que no sean barreras?
- ✓ Rol de la UDELAR en la creación de conocimiento y gasto en investigación sigue siendo clave. ¿Desarrollo de otros actores? ¿privados?



Algunas políticas desarrolladas

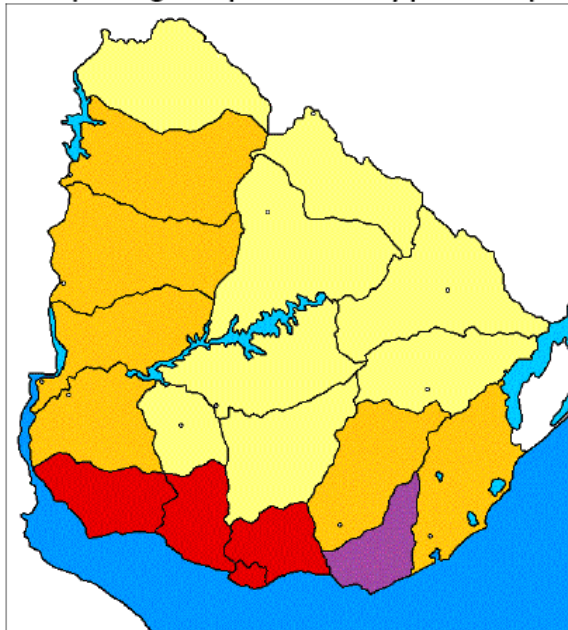
- ❑ Se han multiplicado los programas y apoyos a emprendedores y mipes: DINAPYME, OPP-MF, BROU-MF, ONGs, MIDES (inclusión social), Universidades, GDs, LATU, Cooperación, etc.
 - ✓ Es buena noticia que haya políticas y programas para estos sectores de la economía, pero hay gran dispersión.
 - ✓ Falta una mirada meso integradora que permita articular con los planes y objetivos a nivel regional/nacional (salir del caso particular).
 - ✓ ¿Mirada de desarrollo local/regional?
 - ✓ La Creación de la Agencia Nacional de Desarrollo (2016) y su articulación con la OPP, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, es una oportunidad muy interesante de superar esas limitaciones.



Algunas políticas desarrolladas

- ❑ Conglomerados, clusters, emprendedores innovadores, cooperativas, microfinanzas, etc., etc.: ¿herramientas adecuadas para todos los territorios?

MAPA 7: Mapeo según especialización y potencial productivo



EPP tipo I



EPP tipo II



EPP tipo III



EPP tipo IV



Mapeo de capacidades territoriales y especialización productiva. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión. MIDES, MIEM, IECON/FCEA

Políticas de desarrollo local ... ¿en qué marco de descentralización de las políticas públicas?

- ❑ Uruguay país unitario muy centralizado (19 departamentos; desde 2010 aparece el Municipio, pero depende del GD...):
 - ❑ Competencias de los Gobiernos Departamentales (GD) se rige por Ley de 1935 !!! + cultura fuertemente centralista (en lo local también).
 - ❑ Reforma de Constitución de 1996 permite mayor autonomía y avanzar en la descentralización, pero no ha sido del todo aprovechado (CEDES, 2010; Rodríguez Miranda, 2014; Arocena, 2013; Oszlak y Serafinoff, 2011)
 - ❑ A pesar de que a los GDs tienen como competencias tradicionales los servicios públicos urbanos y las infraestructuras viales urbanas y rurales, han asumido por los hechos competencias en temas de empleo, sociales, género, desarrollo productivo, desarrollo local.
 - ✓ Creación desde los noventa de Agencias de Desarrollo Departamental, Direcciones de Desarrollo Productivo, Local, Social, Descentralización, etc.



Políticas de desarrollo local ... ¿en qué marco de descentralización de las políticas públicas?

□ ¿Descentralización o desconcentración de políticas?

- Es necesario revisar las competencias y recursos en la relación GN y GDs, para avanzar en una mejor descentralización (en la medida de un Estado que seguirá siendo Unitario) o definirse por una adecuada desconcentración.
- Políticas de los Ministerios: Es desconcentración. Pero cada uno genera estructuras territoriales diferentes, con ámbitos de coordinación que se superponen, todos quieren ser “el referente”, pensados para “bajar” sus políticas e implementarlas con baja/nula capacidad de decisión relevante local.
- El centralismo es parte de la cultura y la conformación del Estado en Uruguay. ¿Quiénes son los buenos y quiénes los malos? Desde lo local a veces se es más centralista que el GN



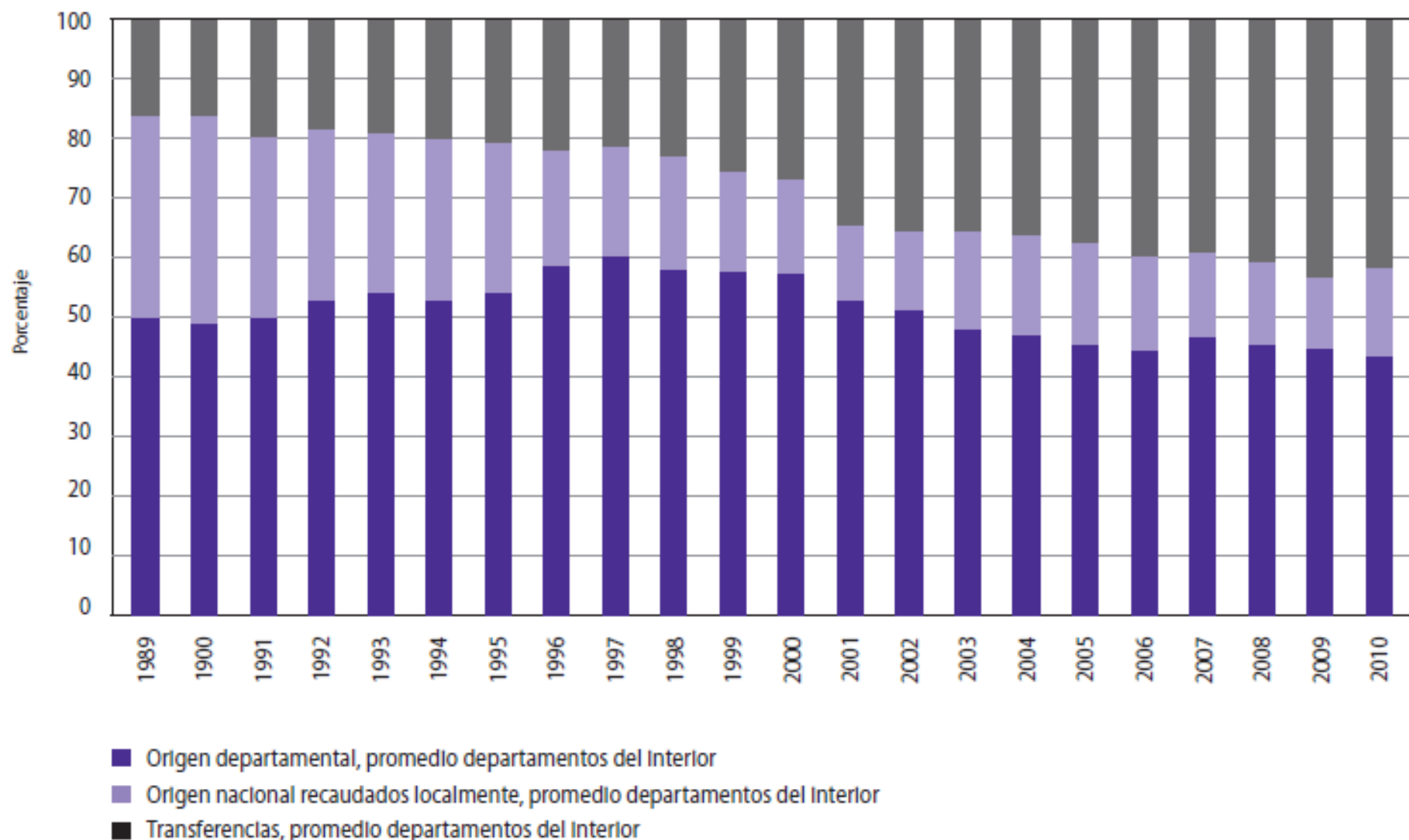
Políticas de desarrollo local ... ¿en qué marco de descentralización de las políticas públicas?

□ ¿Descentralización o desconcentración de políticas?

- Los ingresos totales de los GD (sus presupuestos) han venido en aumento desde los noventa, y han aumentado mucho más en los últimos años.
 - ✓ Aumento muy grande de las transferencias del GN
 - ✓ GD que dependen en un 60%-70% de las transferencias
 - ✓ Otros se financian en 80% o 90% con fuentes propias.
- Cuidado: Hay una relación entre una mayor autonomía (o al menos no depender en exceso) respecto de las transferencias desde el GN y el desarrollo de capacidades para una mejor gestión y calidad de gobierno y contar con capacidad de planificación y de implementación de políticas en lo local.



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



Reflexiones finales

- ❑ **Es necesario el desarrollo de las capacidades del territorio para promover estrategias viables y sostenibles para el desarrollo productivo**
- ❑ El desarrollo como **generación de capacidades...**
- ❑ Dentro de ese marco, considerar algunos problemas de dimensión territorial que podrían requerir **nuevos instrumentos de política**: espacios de frontera, microrregiones deprimidas, compensación de impactos negativos, espacios de desarrollo rural-urbano, desarrollo de centralidades regionales.
- ❑ La **dimensión regional** como clave articuladora entre lo local y lo nacional, en una perspectiva de desarrollo y planificación de largo plazo (¿incentivos? No hay cultura de región)



Reflexiones finales

- ❑ **Es necesario un adecuado enfoque de desarrollo territorial en las diferentes políticas nacionales (un mismo enfoque!!) para lograr desarrollo con equidad territorial**
- ❑ ¿un esquema de abajo – arriba?, con descentralización efectiva de competencias y recursos.
- ❑ ¿un esquema de arriba – abajo, de diseño (decisiones) centralizado con implementación desconcentrada.
- ❑ ¿una formula intermedia?
- ❑ ¿un esquema de gobernanza?



Reflexiones finales

- ❑ **Criterios para diseñar políticas productivas territoriales favorables al desarrollo local**
 - ❑ La relación entre los modelos productivos a promover y el necesario desarrollo de las capacidades del territorio.
 - ❑ Crear fortalezas sistémicas en el tejido productivo local.
 - ❑ La formación del capital humano.
 - ❑ La coordinación en las intervenciones públicas para el desarrollo local.



Gracias!

Dr. Adrián Rodríguez Miranda
adrianrodriguezuy@gmail.com



**Núcleo Interdisciplinario de Estudios de
Desarrollo Territorial**

Espacio Interdisciplinario - UDELAR



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República
