



Al servicio
de las personas
y las naciones

PNUD Uruguay
Javier Barrios Amorín 870 - Piso 2 - CP: 11200
Montevideo, Uruguay
Tel.: 2 412 3356-59
www.undp.org.uy

OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO

Este Cuaderno reflexiona sobre cuatro ejes. El primer capítulo considera el enfoque del desarrollo territorial en el contexto más amplio de las teorías del desarrollo económico, al tiempo que establece la relación entre la visión territorial y endógena y la mirada desde el desarrollo humano y el enfoque de capacidades, así como la oportunidad que este abordaje ofrece para el trabajo interdisciplinario.

Un segundo capítulo analiza el desarrollo y las disparidades regionales en Uruguay. Aquí se busca mostrar los antecedentes de análisis del tema e identificar algunos rasgos estructurales de larga permanencia, para llegar a las actuales disparidades territoriales en el contexto del último período de crecimiento histórico del PIB.

El tercer capítulo aborda el análisis del proceso de descentralización en el país en relación con los desafíos para promover el desarrollo local y regional.

Finalmente, el capítulo cuarto ofrece algunos elementos para pensar en una política de desarrollo regional y local de Uruguay en el siglo XXI.

El presente material resume los principales conceptos y hallazgos del cuaderno *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*, incluido en la serie El Futuro en Foco, promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay.



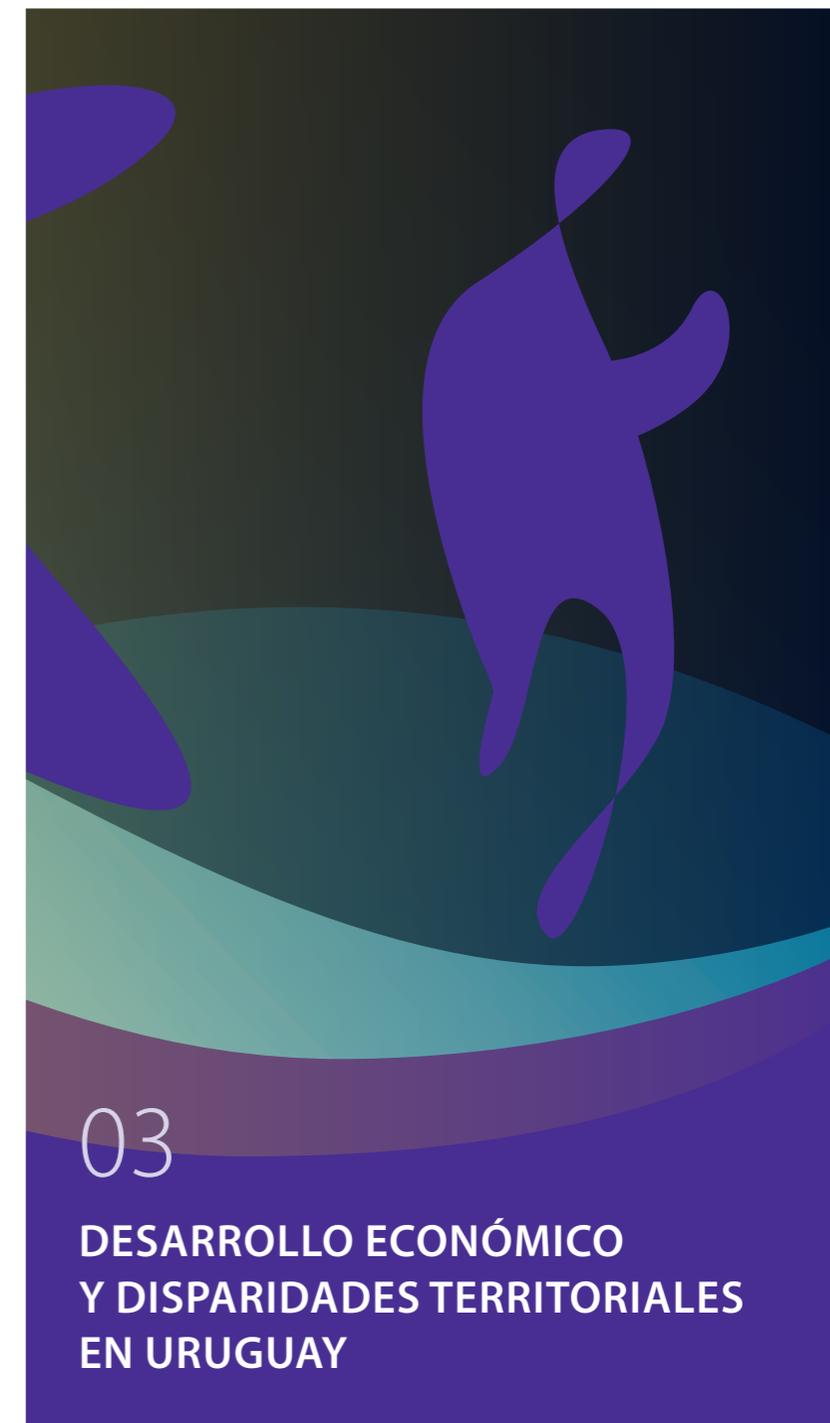
URUGUAY

EL FUTURO EN FOCO

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO



Al servicio
de las personas
y las naciones



03

**DESARROLLO ECONÓMICO
Y DISPARIDADES TERRITORIALES
EN URUGUAY**

ENFOQUE CONCEPTUAL

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** es 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.

La importancia del carácter **endógeno** del desarrollo territorial establece un puente incuestionable con la necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo en términos de capacidades (en el sentido de Amartya Sen). Esto implica que, tanto o más que medir convergencia o divergencia en términos de variables objetivas de resultados (pobreza, ingresos, empleos, riqueza, *stock* de bienes), importa el recorrido hecho y, como resultado, las **capacidades** instaladas que quedan.

RESULTADOS

Cuadro 1. 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
País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LA ECH DEL INE.

- En Uruguay hay ciertas disparidades estructurales 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. Montevideo encierra una gran heterogeneidad.
- Las desigualdades relativas persisten aun en períodos en los que se registra crecimiento del PIB nacional, de los ingresos promedio de los hogares y de los ingresos presupuestales totales de las intendencias departamentales, sobre todo al influjo del aumento de las transferencias del Gobierno nacional.

Gráfico 1. 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

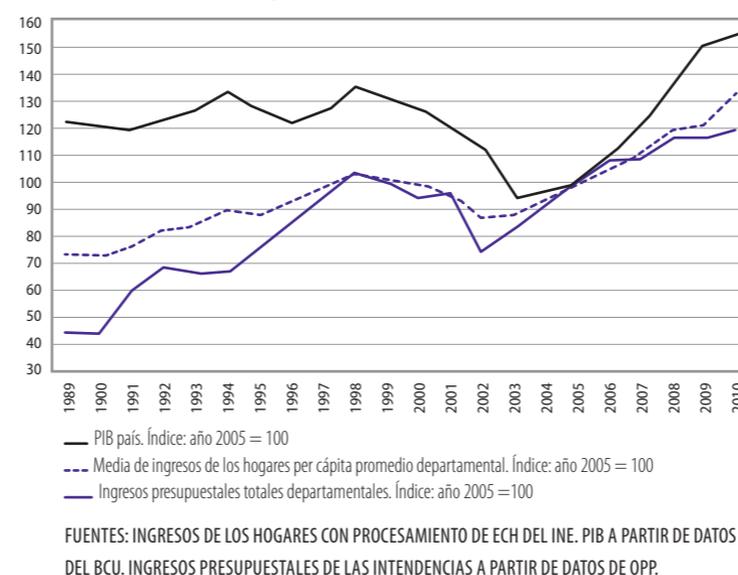
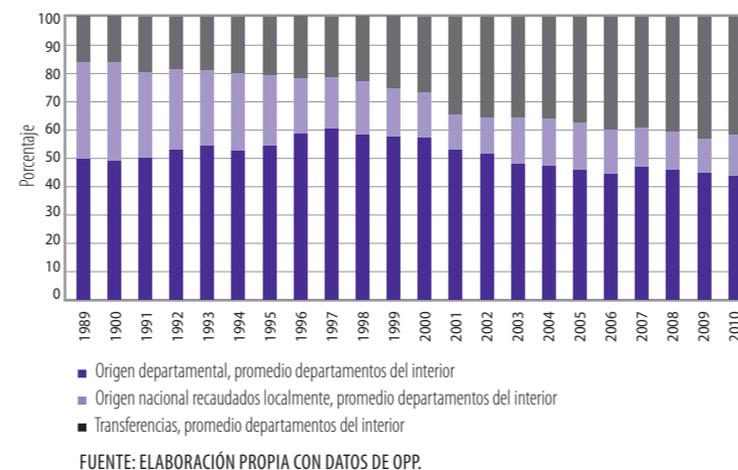


Gráfico 2. Composición de los ingresos presupuestales totales de los departamentos del interior



- En Uruguay el proceso de descentralización de las últimas dos décadas ha seguido el camino de reformas administrativas y políticas que no fueron acompañadas de reformas fiscales, con una tendencia a la desconcentración más que a la descentralización propiamente dicha. El resultado parece haber sido un aumento paulatino de la dependencia del nivel subnacional respecto al nacional, junto con una tendencia a aumentar el peso de las transferencias y a limitar las fuentes de ingresos propios.

ASPECTOS CLAVES HACIA EL FUTURO

Si el desarrollo de un territorio es un proceso que tiene un fuerte componente **endógeno** asociado a la construcción de **capacidades locales**, el solo transcurso del tiempo y contextos de crecimiento en la escala nacional no necesariamente aseguran una **convergencia** en términos de desarrollo de las regiones menos favorecidas.

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 evaluar proyectos individuales, sino de promover proyectos enmarcados en iniciativas colectivas e insertos en contextos más amplios, que permitan la **sustentabilidad y el desarrollo a largo plazo**. En ese marco, un aspecto sustancial es trabajar para la reducir las diferencias en términos de **capital humano** identificadas como parte de los desbalances estructurales del país que promueven la divergencia entre departamentos en términos de desarrollo.

Las **transferencias** son un instrumento muy relevante de distribución de recursos del Gobierno nacional para asegurar los equilibrios o compensar los desequilibrios territoriales. Deberían trabajarse esquemas que aprovechen en mejor forma esa potencialidad. Por otra parte, un peso excesivo de las transferencias en detrimento de los **ingresos propios** de los departamentos implica el riesgo de reforzar la lógica de la **dependencia**, que en un país tan fuertemente unitario se cultiva tanto desde la centralidad como desde lo local.

Del análisis realizado surge que es necesario promover una discusión profunda sobre **qué proceso de descentralización se quiere impulsar**. Uruguay debería encontrar una **fórmula propia y consensuada** sobre cuál es la descentralización más adecuada y dentro de qué marco de **políticas de desarrollo local y regional**. Al respecto, sería un error pensar que se puede mejorar el esquema del tercer nivel de Gobierno sin una revisión sistémica, empezando por la relación entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales.