

EL DESARROLLO LOCAL EN URUGUAY
análisis y potencialidades

Ec. ERNESTO GONZÁLEZ POSSE

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL RECTORADO N° 17

Agosto 2002

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos diversas circunstancias han conducido a que los temas del desarrollo local y de la descentralización hayan adquirido una relevancia creciente, en Uruguay como en muchos países. Tanto en el ámbito político como en el académico, se habla cada vez con mayor frecuencia de dicha problemática, lo que se explica por un conjunto de causas que se analizan brevemente en este documento.

Conviene resaltar que en este trabajo se aplicará el término local, regional o departamental como sinónimos, especificando cuando sea necesario a cuál de estas dimensiones se alude en cada caso. Lo local sería lo pertinente a una escala territorial reducida, en tanto lo departamental alude al conjunto de la correspondiente división administrativa. El término regional alude a una de las dos situaciones siguientes: una parte de un departamento que supera a la escala local, o bien un área compuesta por una parte de un departamento y otra – u otras, como en el caso de las cuencas – que pertenece a otro departamento, y en el caso de los departamentos fronterizos, a otro país.

1.1. El desarrollo local: aspectos teóricos y conceptuales.

En la bibliografía especializada se consideran diversos aspectos con el propósito de definir cuáles son los elementos que determinan el mayor desarrollo relativo de las distintas áreas o regiones. Se destaca en este sentido la definición del denominado “*potencial económico de desarrollo regional*” que se basa en las propuestas de Dieter Biehl:

“La proposición básica de este enfoque es la de que existe un grupo especial de recursos, caracterizados por su carácter eminentemente público, que determinan la renta, la productividad y el empleo potenciales. En él se incluyen no sólo la infraestructura, sino también la situación geográfica, las ventajas de aglomeración y la estructura sectorial”.¹

Si bien muchos autores confundieron esta proposición con la que afirma que el desarrollo se promueve con inversión en Capital Social Fijo, en realidad lo que propone Biehl va bastante más allá, dado que la relación de esa inversión con la de las Actividades Directamente Productivas es la clave para esta concepción.

Por otra parte, la otra corriente de pensamiento sobre el desarrollo local enfoca el tema bajo la denominación de *enfoque de desarrollo endógeno*. Para su caracterización, se transcribe una frase de Vázquez Barquero:

“Al nivel local se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, o tradición y cultura, sobre la que puede

¹ Biehl D. Citado en Furió, E. “Evolución y cambio en la economía regional”. Ariel Economía. Barcelona. 1996

articularse su crecimiento económico y la mejora del nivel de vida de la población.”²

En los últimos lustros se ha dado mucha importancia a la innovación como medio para el desarrollo, lo que se ha expresado en términos territoriales en buscar las respuestas a las preguntas acerca de porqué esa innovación se verifica más en unos lugares que en otros. El concepto de *milieux innovateurs* es la expresión concreta de este análisis a nivel territorial, que supone una integración efectiva entre ciencia, tecnología e innovación. Al mismo tiempo se reivindica lo territorial como un análisis innovador en sí, en relación con los enfoques más tradicionales del desarrollo, más jerárquicos y centralizados y que dejaban menor espacio para la actuación local o regional.

Cada uno de los planteos resumidos más arriba conforma una interpretación de los elementos locales o regionales que pueden incidir sobre el desarrollo del territorio pertinente. Desde una óptica más general, como dice Arocena³ :

“Habría entonces tres maneras de situarse frente a la relación global-local:

- afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local;
- postulando lo “local” como alternativa a los males de la globalización;
- destacando la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.”

Como se verá más adelante, la última opción planteada es la que se adoptó como válida en este trabajo, por reflejar la realidad y no las racionalizaciones reduccionistas.

1.2. El problema en los Países Centrales y en América Latina

La bibliografía europea analiza el grado de desarrollo de las regiones en función de los elementos mencionados en el numeral anterior, considerando siempre a cada región como parte de Europa, la que constituye en definitiva el grueso del destino de la producción regional considerada. La existencia de una demanda *accesible y solvente* es un dato en el mundo desarrollado; al mismo tiempo es una carencia frecuente para los países, las regiones y las localidades en los países subdesarrollados.

Así, en la perspectiva latinoamericana el problema es sustancialmente diferente al europeo, debido a que el proceso histórico de población del continente respondió siempre a las necesidades de los países centrales, desde la colonización española y portuguesa. En efecto, las ciudades se instalaron en función de las necesidades de los colonizadores, con los puertos como referente básico y generando espacios interiores con mínima densidad de población y por ende de actividad económica.

² Vázquez Barquero. “El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España”. 1986. Estudios territoriales, nº 20, pp. 87-110, pág. 105. Ibidem.

³ Arocena, J. “Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual”, Persona y Sociedad, ILADES. Santiago, Chile, abril de 1997. Reproducido en Vázquez Barquero, A y Madoery, O. “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. Rosario. Argentina. Ed. Homosapiens. 2001.

En el caso de Uruguay esa estrategia de ocupación del territorio puede considerarse casi paradigmática, con Montevideo centrando la atención en función de lo militar primero (dado que ese era el objetivo español) y luego en las actividades portuarias, comerciales y financieras. Más adelante, Montevideo se convirtió en el gran atractor de población a partir no sólo de la estrategia “extractiva” de la colonización española y la correspondiente relevancia del puerto, sino que al atraer inmigración europea, creció en términos de mercado, justificando el desarrollo de producciones destinadas al abastecimiento a la población creciente. Por esa razón, el crecimiento industrial se concentró en Montevideo, que absorbía abastecimientos primarios de las áreas más cercanas, sobre todo de alimentos en los que la producción montevideana también tenía relevancia.

Paralelamente, en el resto del territorio la población y la actividad económica en general se concentraron en el litoral del Río Uruguay y del Río de la Plata. Así se conformó un área con forma de L donde se encuentra la mayoría de la población y de la riqueza, hacia los años de la década iniciada en 1930. Como se verá en el capítulo siguiente, esta localización fue consolidada mediante la aplicación de los modelos de desarrollo a partir de esa fecha.

Las diferencias señaladas entre los procesos de desarrollo y de ocupación del territorio entre América Latina y Europa, conducen a la necesidad de generar enfoques que permitan analizar adecuadamente este tipo de fenómeno en nuestra realidad.

1.3. La interpretación de los procesos y la elaboración de propuestas

Del mismo modo que los análisis y la interpretación de los procesos de desarrollo – en particular desde la perspectiva territorial – son diferentes entre América Latina y Europa (así como en relación con Estados Unidos y Canadá), la formulación de estrategias y programas de desarrollo local y regional será diferente en el sur de América que en los otros lugares, si han de respetarse las características específicas de dichos procesos. En principio, ninguna región latinoamericana tiene acceso a los mercados de Europa o de EEUU en condiciones similares a las regiones que conforman estos grandes bloques económicos. Y no se trata sólo de un problema de costos de transporte, que inciden, sino sobre todo de acceso a esos mercados, dificultado por los modelos y políticas proteccionistas que esos países aplican, a lo que con frecuencia se suman las dificultades derivadas de las políticas latinoamericanas (por ejemplo, el atraso cambiario) y las estructuras oligopólicas de esos mercados. Esto diferencia claramente la situación latinoamericana de la de los países centrales, dado que: “En todo caso, la existencia de una demanda local o externa hace viable el proceso de cambio estructural⁴” que es la expresión del desarrollo local.

La revisión de antecedentes en los países centrales en materia de desarrollo local y regional en cuanto a programas y proyectos de desarrollo muestra que además de las diferencias señaladas en el párrafo anterior, la existencia de grandes empresas permite desarrollos que – a pesar de la globalización – suelen estar más dispuestas a invertir en

⁴ Aghón, G. Et al.. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo”. Pág. 29. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile. 2001

esos países que concentran la mayor parte de la demanda mundial de bienes y servicios, que en países lejanos, menos estables y más dependientes de las oscilaciones del sistema mundial.

Esta realidad presenta matices en los diferentes países, en particular en el marco del actual proceso de globalización, donde las inversiones directas se concentran en los países con mayores mercados nacionales, o con muy escasos niveles salariales o de regulaciones ambientales, aspectos que según el rubro que se considere explican su desarrollo más fuerte en unos países que en otros. El tamaño de los mercados nacionales juega un papel importante en la decisión de localización de este tipo de inversión, con mayor preferencia a mayor tamaño, lo que en América Latina se verifica en términos de las grandes concentraciones industriales en San Pablo, Buenos Aires y México. Sin perjuicio de ello, también se verifican inversiones en otros países de la región latinoamericana, vinculadas a los servicios y a la explotación de sus recursos naturales. En este último caso siempre hubo y seguirá habiendo inversión externa directa, debido a la inmovilidad de dichos factores. Al mismo tiempo se da una tendencia al manejo de dichos recursos, mediante el control de los mercados de los bienes que con ellos se producen en lugar de mediante la propiedad de los mismos.

En el caso uruguayo, la inversión extranjera directa no ha alcanzado relevancia sino en algunos sectores seleccionados, como el turismo, la forestación y el sistema financiero, sectores caracterizados por niveles de promoción importantes, así como en el supermercadismo. Cada uno de estos sectores ha sido ocupado por diferentes tipos de capital internacional, produciendo en cada caso efectos frecuentemente importantes en la localización seleccionada, sea en términos de niveles de actividad y ocupación, sea por las transferencias que generan a lo largo de las correspondientes cadenas productivas y complejos económicos, o sea por impactos ambientales y de la organización territorial.

Pero también se han comprobado efectos importantes del proceso de inversión / desinversión⁵ cumplido en el país, con diferencias relevantes entre sectores y entre regiones, a partir de la irrupción del proceso denominado de globalización y del cambio del modelo de desarrollo que el país ha experimentado en las últimas décadas.

Si bien el proceso de relocalización de actividades económicas ha sido comprobado a nivel del mundo en el contexto globalizado, los efectos del mismo en economías débiles y pequeñas son claramente más sentidos a escala nacional. Pero en particular ellos se expresan con mayor fuerza a escala local, sea por impactos positivos sobre el empleo y la generación de riqueza (como el desarrollo forestal) o negativos (como en el caso de la desarticulación de las industrias protegidas, caso del azúcar en Uruguay.)

Lo expuesto conduce a la necesidad de generar alternativas de ocupación y de generación de riquezas en escala local en el país, en contextos diferentes a los que se dan en otras partes del mundo. Ello requiere creatividad para lograr enfoques y procedimientos que permitan comprender las realidades locales y regionales, y en particular para formular propuestas de soluciones a este tipo de problemas, caracterizados por el escaso nivel de actividad económica, pérdidas de población, etc.,

⁵ Lo que es válido para inversión nacional o extranjera.

en el marco nacional. Estas situaciones de crisis local han originado iniciativas de desarrollo que apuntan a su superación, tanto en América Latina como en Uruguay.

En el texto ya citado⁶, después de revisar diversas experiencias en América Latina, se establece que:

“entre los principales objetivos de las diferentes iniciativas de desarrollo económico local de América Latina cabe citar los siguientes:

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y la eficiencia de las iniciativas de desarrollo local (para enfrentar las situaciones de “guerra fiscal” entre municipios o para definir unidades territoriales de actuación según los diferentes sistemas productivos locales.)
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingreso en el ámbito local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a escala territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas en el ámbito local (como entidades populares de crédito, o fondos concursables para nuevos emprendimientos productivos locales.)
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza, mediante la incorporación de la dimensión del desarrollo productivo local y del apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.
- Incorporación de políticas de mercadeo de las ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con los bienes ambientales y el desarrollo sostenible, como los acuerdos sobre utilización del agua en la experiencia chilena de El Loa o la estrategia de desarrollo sostenible en torno a un parque nacional en la iniciativa de Buena Vista (Bolivia.)”

La transcripción precedente describe adecuadamente con un alto nivel abstracción los objetivos que presentan las diferentes iniciativas de desarrollo local y regional en América Latina, las que son válidas también para el caso uruguayo. Como ya se ha dicho el origen de estas iniciativas puede radicar tanto en la crisis local como en la identificación de impactos reales o potenciales del ajuste económico – positivos o negativos – a escala local. Pero también estas iniciativas encuentran su origen en la pérdida de capacidad de resolución de los problemas del desarrollo local por parte del gobierno nacional, que a su vez se relaciona con la propuesta de políticas de descentralización en Uruguay y en América Latina.

⁶ CEPAL/GTZ. *Op. Cit* págs 292-293..

1.4. Relación con la descentralización. Necesidades de apoyo a las iniciativas de desarrollo local.

El planteo de la descentralización política y administrativa, expresado en la Constitución de la República de 1997, alienta el reclamo de acciones que permitan mejorar la calidad de vida en el ámbito local, en particular en un país que presenta diferencias sustanciales de generación de riqueza por departamento, en términos globales y también por habitante.

No obstante, lo anterior no significa que la descentralización sea el único origen de los planteos a favor del desarrollo local en Uruguay. Es un elemento importante, pero se acompaña de un conjunto de otros factores que se identifican en otras partes de este documento.

En la medida en que la existencia de programas de desarrollo regional ha sido más la excepción que la regla en los últimos lustros y que no hay una tradición nacional en la materia, los planteos realizados en torno a desarrollo local en concreto han tenido un alcance limitado. Ello no responde a una carencia del potencial de este tipo de proyectos, sino a las dificultades para todo tipo de planteo de desarrollo sustentable en el mundo de hoy, a las cuales se le agrega la escasez de personal idóneo para dar respuesta a las necesidades, a las carencias en la formulación de algunos de estos planteos y a la ausencia de un marco operativo eficaz y de una concepción política que lo impulse efectivamente.

Todos estos temas se tratan en el presente documento, con un propósito central de facilitar la comprensión del tema, para visualizar luego lo referente a financiamiento y apoyos disponibles para el desarrollo local en Uruguay.

2. EL DESARROLLO LOCAL

En este capítulo se analizan algunos temas claves para comprender la problemática del desarrollo local en Uruguay.

2.1. Políticas territoriales vs. Políticas sectoriales

Desde la perspectiva de las regiones del país, las políticas económicas producen impactos cuyo signo – favorable o desfavorable – y cuya intensidad difieren según la región de la que se trata. Así, por ejemplo ante una reducción del gasto público, las regiones más dependientes del mismo se enfrentarían a impactos más relevantes que aquéllas en las que son mínimos los efectos de dicho gasto. Del mismo modo, una situación de retraso cambiario afectará en mayor medida a las regiones especializadas en la producción de bienes y servicios transables que a las orientadas a los no transables.

Habitualmente, en Uruguay, este tipo de impactos no es considerado relevante por parte de quienes formulan las políticas económicas. Sólo así se explica que el país haya podido prescindir de contar con información respecto de los niveles de actividad económica y su estructura por departamento o región, durante más de 30 años. En efecto

desde 1961 a 1993 el país no contó siquiera con una estimación de la estructura del PBI por departamento, y aún durante ese período no hay evidencia de que se haya tenido en cuenta la información de principios de los sesenta.

En general, las políticas económicas refieren a diferentes ámbitos: macroeconómico, sectorial o regional. Al mismo tiempo, ellas pueden vincularse a las acciones del propio Estado o a la inducción de acciones y decisiones por parte de otros agentes, ambas vinculadas al logro de objetivos considerados prioritarios. Desde hace muchos años la preocupación por los equilibrios macroeconómicos ha desplazado a la que se asocia a las políticas sectoriales⁷, en tanto la escasa relevancia asignada a los aspectos regionales ha convertido a este tema en un notorio ausente a la hora de formular las políticas. Esta postergación de los temas regionales responde también al hecho de que los formuladores de las políticas tienen una visión “capitalina” del país, tanto por su gravitación en los grandes números de la economía uruguaya como por que la capital es la sede de los organismos centrales de decisión y cerca de la mitad de la población. Además se considera que como el país tiene una extensión reducida no amerita diferenciar políticas por región. Sin embargo, la información disponible muestra que, en términos de generación de riqueza por habitante, hay diferencias de más del 100% entre los departamentos extremos: Montevideo y Rivera. Esta caracterización surge de los antecedentes disponibles⁸ entre los que se destaca el siguiente cuadro:

Departamento	Porcentaje del ingreso medio por hogar sobre el total nacional
Rivera	59
Cerro Largo	60
Treinta y Tres	63
Artigas	63
Soriano	64
Rocha	66
Durazno	68
Tacuarembó	69
Salto	72
Río Negro	74
Colonia	75
Lavalleja	75
Paysandú	77
Flores	78
Maldonado	81
San José	82
Canelones	88
Florida	92
Montevideo	124

FUENTE: Tomado del Informe Final del Convenio Artigas-UDELAR. 2001.

⁷ Lo que no significa que no existan políticas sectoriales, como lo demuestran las políticas para el sector financiero, el turismo, la forestación, la granja, etc. En todos estos casos se visualizan medidas promocionales diferenciadas, con lo que no existe neutralidad sectorial en las políticas.

⁸ Véase además: González Posse, E. “La economía uruguaya por departamentos en 1993 y su comparación con 1961”. En *Quantum*. Vol. 3, núm. 8, Montevideo, 1997. págs. 89-105. Asimismo pueden consultarse las publicaciones “La economía uruguaya en los noventa” por departamento del Interior. UDELAR-UTE-MTSS-DINAE-COFAC. 1998.

En función de la evolución socioeconómica del país, no es de extrañar que se verifiquen estas disparidades, que no hacen sólo a departamentos sino a verdaderas regiones conformadas por grupos de ellos. No ha de ser casual que de los seis departamentos con menor nivel de ingreso cinco pertenezcan a la frontera con Brasil. Podría ser que medidas como la instalación de free-shops en algunos de esos departamentos buscara una respuesta a esta situación; de ser así sería la única excepción a la regla de ausencia de consideraciones territoriales o regionales en las políticas de desarrollo, y aún en ese caso esa medida no alcanzó a todos los departamentos de esa frontera.

Desde un punto de vista más general, la concepción de la política económica como instrumento para el logro de objetivos macroeconómicos, con un tratamiento que se proclama como homogéneo para todos los agentes sería incompatible con la incorporación de un enfoque regional. La realidad, en cambio, muestra un tratamiento diferenciado sectorialmente que contradice la proclamada homogeneidad, que permitiría la incorporación de la dimensión local y regional en las políticas de desarrollo.

Por otra parte, se proclama la vigencia de políticas horizontales no diferenciadas, en lugar de las políticas verticales o puntuales, lo que – como ya se dijo – no se refleja en la realidad en la medida en que existen diferentes tratamientos sectoriales. Al mismo tiempo se ha establecido una política que promueve la integración vertical solamente en el caso de la cadena cárnica⁹, que sería deseable constituyera un primer paso hacia un enfoque innovador en las políticas de desarrollo. Esto es tanto más importante en el caso uruguayo, dado que su economía ha demostrado funcionar sobre la base de cadenas y complejos antes que en torno a la idea tradicional de los grandes sectores (primario, secundario y terciario.)¹⁰

En la normativa actual hay un solo elemento que diferencia el tratamiento regional de las inversiones, que privilegia al interior del país como un todo frente a Montevideo.¹¹ Ese nivel de agregación puede ser considerado como una ausencia de políticas regionales, excepto en la relación entre la capital y el resto del país, de modo que las realidades diferenciadas entre departamentos permanecen sin tener un tratamiento acorde a esas diferencias.

2.2. Los modelos de desarrollo y sus impactos sobre la localización de las actividades económicas.

Como se analizó en 1.3 el territorio uruguayo se estructuró desde la época colonial con una marcada concentración en su área sur, con Montevideo como centro fundamental. Esta forma de ocupación del territorio no fue casual: respondió a los objetivos de los colonizadores, conformando el proceso posterior. Incluso a principios del siglo XX esa estructura mantenía su vigencia, sobre la base del proceso de inmigración que permitió un desarrollo con industrialización para el mercado interno basado en el aporte de tecnología y capital que hacían los propios inmigrantes. A partir de los años treinta se verificó un modelo con características que permiten denominarlo “de sustitución de

⁹ El Plan de Desarrollo Ganadero, del MGAP.

¹⁰ Véase al respecto “La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo”. Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía. Convenio UTE-Universidad de la República. Montevideo. ISBN 9974-0-0037-8

¹¹ Ley de Inversiones.16.906, de 7/1/98

importaciones” (MSI), que permitió un desarrollo interesante del país, que luego se agotó y terminó siendo tardíamente sustituido por el denominado modelo de promoción de exportaciones y apertura (MPEA), con esta última vinculada a lo comercial y a lo financiero. En lo que sigue se analizan ambos modelos desde la perspectiva de sus impactos territoriales, sobre la base del estudio de las formas en que los objetivos de cada modelo implican criterios diferenciados de localización de las actividades productivas.

El objetivo del MSI era el desarrollo de actividades industriales y de servicios que permitieran sustituir con producción nacional los bienes de consumo que antes se importaban. Este desarrollo se hacía factible mediante la protección a la industria, que se financiaba con el excedente y las divisas que aportaba el sector primario, básicamente la producción pecuaria de carne y lana. El país conoció una interesante etapa de crecimiento en el marco del mismo, haciendo uso de la potencialidad que generaba la situación internacional, claramente favorable para el país hasta mediados de la década de los cincuenta.

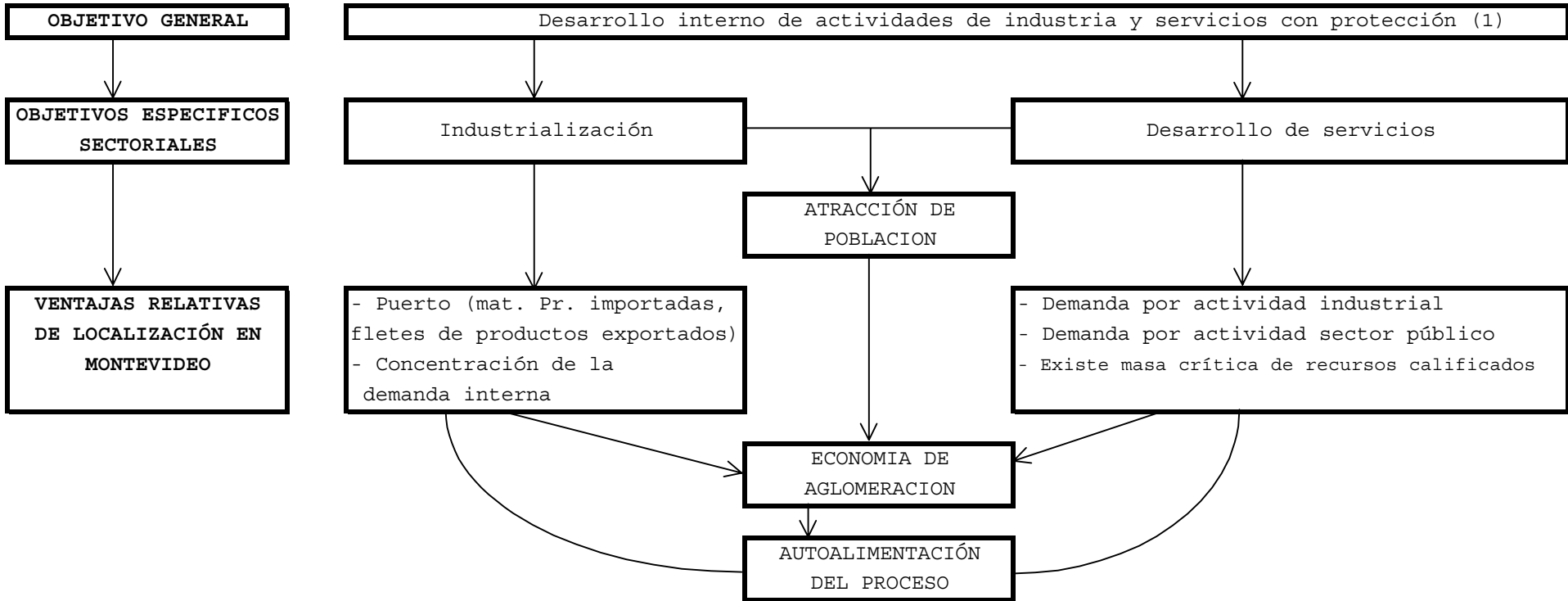
En la medida en que el propósito era desarrollar industrias, inevitablemente junto a sus servicios, los criterios de localización industrial indicarían la estructuración territorial del sector y con ello la distribución territorial de las actividades industriales y de servicios, que eran las que crecían en la medida en que el modelo tuviera éxito. En ese marco, el hecho de que la industria promovida era básicamente la que procesaba materias primas importadas, la cercanía del principal puerto – Montevideo – era una ventaja de localización, puesto que los costos de transporte de dichos insumos se minimizaban al localizarse en Montevideo. Esto significaba una atracción fuerte para la elección de la capital del país como localización de las inversiones industriales, que se sumaba a la tradicional existencia de servicios diversificados en la misma.

Desde la perspectiva de la elección de su localización, para la industria que sustituía importaciones, Montevideo era la solución preferida debido a que en la capital se concentraba aproximadamente la mitad de la población y siempre algo más de la mitad de las remuneraciones generadas en el país, y bastante más de la mitad del gasto.

Estas ventajas de localización en Montevideo se fortalecían por la fuerte presencia del estado en la capital, tanto del gobierno central como de las oficinas centrales de las empresas públicas y varios de sus principales instalaciones productivas (refinería, centrales térmicas, etc.) A su vez, esta presencia significaba un impulso relevante para el desarrollo de la oferta en la capital de los servicios y bienes que utilizaba el sector público. Así se concentraba actividad y población en Montevideo, como se muestra en el diagrama siguiente.

En consecuencia, Montevideo era la localización preferida para la industria, en tanto los servicios públicos y los servicios industriales siguiendo a la industria, se concentraban en Montevideo. Esto conducía a un proceso de atracción de población hacia la capital, que a su vez retroalimentaba la concentración en ella de la actividad y de la demanda, y contaba con mano de obra de diversos niveles de calificación con una abundancia relativa al resto del país que crecía con el tiempo así como con los servicios de apoyo necesarios. Las economías de aglomeración se reforzaban mutuamente concentrando la actividad en Montevideo, atrayendo población y demanda, y así sucesivamente.

DIAGRAMA 1: MODELO DE DESARROLLO Y ROL DE MONTEVIDEO
El modelo de sustitución de importaciones



(1) La protección significa redistribución de ingresos y de excedentes, desde la actividad pecuaria exportadora hacia la industria y los servicios, concentrados en Montevideo.

Fuente: tomado de González Posse, E. "Principales problemas de Montevideo a largo plazo". En "El Montevideo que viene". Comisión Financiera de la Rambla Sur. I. Municipal de Montevideo.

Ya a mediados de la década del cincuenta, el modelo encontró sus límites – al menos en la forma en que se manejó – debido fundamentalmente a restricciones de divisas, del monto de excedente pecuario disponible y de la espiral inflacionaria que se desarrolló como consecuencia de las pujas por la distribución de una riqueza estancada. Esos enfrentamientos se expresaron en el terreno político y sindical, con expresiones fuertes que finalmente culminaron en el golpe de estado de 1973. El país alteró su modelo de desarrollo, abandonando la sustitución de importaciones y promoviendo, en su lugar, la exportación como el sector líder elegido con la apertura comercial y sobre todo financiera. El sector exportador, más allá de algunos rubros que crecieron gracias a la protección, estaba constituido básicamente por agroindustrias: industrias que procesaban materia prima nacional, esencialmente proveniente de la producción agropecuaria, que era el sector llamado a liderar el crecimiento “hacia afuera”.

Como consecuencia del cambio de modelo, estas industrias que serían dinamizadas reconocen criterios de localización diferentes a los de la industria sustitutiva de importaciones. En efecto, si procesaban materias primas nacionales, tanto razones técnicas de la transformación industrial, como las asociadas a los costos de transporte, hicieron que diversas empresas industriales vieran como conveniente instalarse o desarrollarse cerca de la fuente de materias primas: es decir, generalmente fuera de Montevideo. Por otra parte, el destino prioritario de la producción de dichas agroindustrias era el mercado externo, por lo que la cercanía a la demanda no se daba sólo en Montevideo, que además enfrentó el crecimiento lento pero seguro de puertos fuera de la capital. En consecuencia, los dos elementos centrales que indicaban a Montevideo como el lugar preferido (costos de flete de materias primas y cercanía de la demanda final) se alteraron, con lo que se promovió la localización de la industria dinámica en el interior, más que en Montevideo.

A ello se sumaron otras razones, como el menor costo de la mano de obra, y la menor organización sindical, en el Interior.

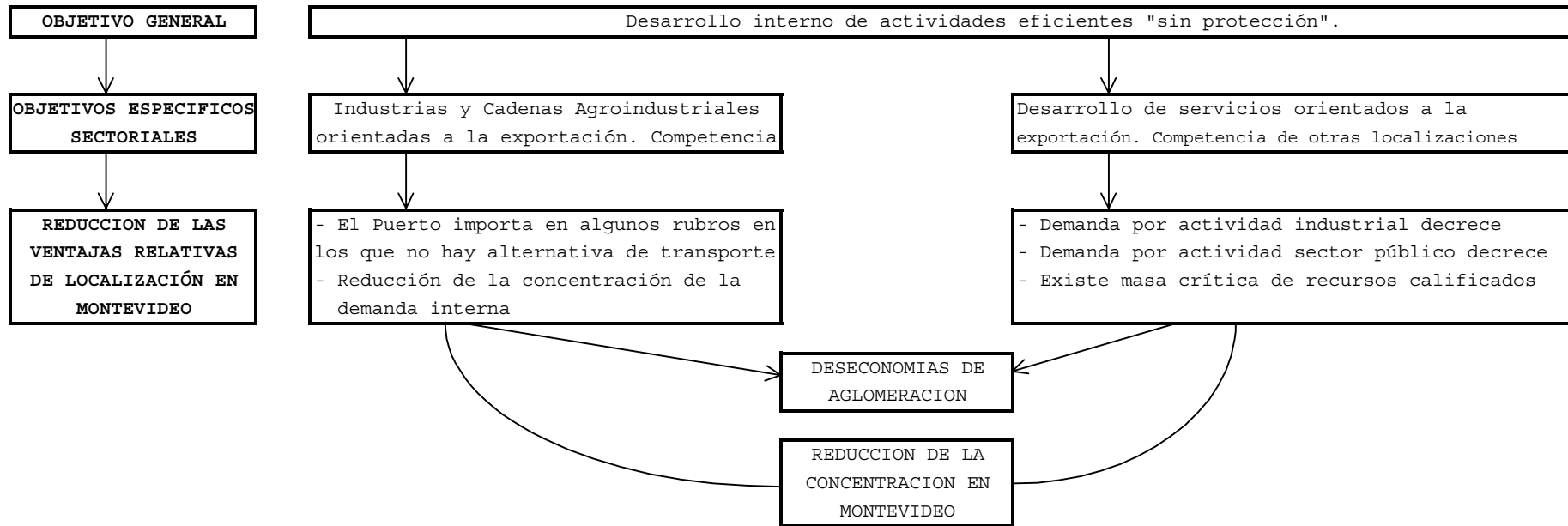
El sector agroindustrial exportador encontró dificultades en su inserción internacional promovida, que se sumaron a las dificultades del desarrollo de actividades industriales en el Interior, donde la existencia de servicios de apoyo se encontraba muchas veces sin un desarrollo suficiente, situación que se repetía en cuanto a las facilidades para el comercio exterior, por la centralización de los correspondientes servicios públicos en Montevideo.

En consecuencia, en ese proceso se consolida una reducción de las ventajas relativas de la localización industrial en Montevideo. Al mismo tiempo hay un esfuerzo de la política económica por reducir el peso del estado, que se suma a la reducción de incentivos a localizarse en Montevideo.

En el diagrama siguiente se expone sumariamente lo establecido en relación con la localización en Montevideo de las actividades industriales y sus servicios, en el modelo aperturista vigente en el país.

Lo expuesto no significa que Montevideo perdiera dinamismo económico, puesto que el sector servicios – por efecto de la inercia previa sumada al efecto de políticas sectoriales que se implementaron, relativas a actividades como el turismo y la plaza financiera – junto a la consolidación de sectores de ingresos altos con propensión al gasto, que

DIAGRAMA 2: MODELO DE DESARROLLO Y ROL DE MONTEVIDEO
El modelo de apertura exportadora y financiera



(1) La reducción de la protección significa menor redistribución de ingresos y de excedentes, desde la actividad pecuaria exportadora hacia la industria y los servicios.

Fuente: tomado de González Posse, E. "Principales problemas de Montevideo a largo plazo". En "El Montevideo que viene". Comisión Financiera de la Rambla Sur. I. Municipal de Montevideo.

terminaron promoviendo el desarrollo de servicios (entre ellos los de restaurantes y bares, de mayor nivel y actividad al tradicional), que fue también el de mayor crecimiento en el ámbito nacional.

Este análisis de la situación en Uruguay no se contrapone, sino que se complementa, con el análisis más general de los efectos territoriales del proceso denominado de “ajuste” de la economía. En un trabajo ya referido¹² se lee:

“Como ya se reconoce generalmente, el Consenso de Washington concibió de manera excesivamente simple las tareas que debía abordar el ajuste estructural en América Latina y el Caribe. En efecto, las políticas de estabilidad macroeconómica, la búsqueda de nichos internacionales de mercado, el ajuste externo, la reducción del papel del Estado y la privatización de las actividades económicas no han sido suficientes para crear las condiciones adecuadas para el crecimiento de las inversiones productivas ni, mucho menos, para introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en el conjunto del tejido empresarial y el sistema productivo de los diferentes países. Peor aún: este ajuste estructural ha incluso supuesto para los países de la región, desde la década de 1980, una pesada carga adicional, que se suma a las dificultades ya existentes por el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno y por la necesidad de someter al aparato productivo a una reconversión, a causa de las mayores exigencias derivadas del cambio de paradigma tecnoeconómico y de gestión, y de la mayor apertura de las economías. La reducción del ajuste estructural a las dimensiones del ajuste externo y la estabilidad macroeconómica, dejando de lado la actuación en los niveles microeconómico y territorial ha dificultado a los gobiernos aplicar políticas que les permitan una actuación más consistente con la necesidad de impulsar los procesos de transformación productiva con equidad en los países de la región. En su lugar, se sigue considerando a la microempresaria y la pequeña empresa desde una perspectiva asistencial, a pesar de que constituyen la inmensa mayoría de las empresas de América Latina y el Caribe, con una importancia decisiva desde el punto de vista del empleo y el ingreso.”

Esta situación se verifica por encima del nivel local específico que se considere. Así, en el caso de Paysandú y de Bella Unión, un elemento central del impacto del cambio de modelo fue la sustitución de la meta del autoabastecimiento de azúcar de décadas previas, por la obtención de dicho bien a partir del criterio de mínimo costo. Ambas economías locales estaban basadas en el azúcar, y la sustitución de su producción nacional por la importación – a menor precio – condujo a una crisis local y regional sin precedentes. De este modo el cambio de modelo no sólo produce impactos relevantes en el ámbito global, sino que – en particular para las zonas que se beneficiaron de las políticas sectoriales del modelo de sustitución de importaciones – el impacto ha sido muy difícil de superar. Debe mencionarse que también hay regiones beneficiadas por el cambio: justamente aquéllas que en el pasado eran fuente de excedentes redistribuidos hacia las regiones beneficiadas, o bien las que resultaron ser lugar de asentamiento de las actividades dinámicas del modelo exportador (por ejemplo, las vinculadas al turismo, la forestación, etc.)

¹² CEPAL/GTZ. *Op. Cit.* Pág. 293-294

2.3. Enfoque para el análisis de la realidad regional.

Resulta fundamental definir con precisión el enfoque que se ha venido aplicando para el análisis regional o local en las experiencias en las que ha participado la Universidad de la República, que se comentan más adelante, y que se caracteriza como un enfoque de sistemas. Plantear este aspecto es muy importante a los efectos de definir los alcances y limitaciones de la perspectiva del desarrollo local y regional.

Siguiendo a Mario Bunge¹³, se define el concepto de sistema en los siguientes términos:

“Un sistema es un objeto complejo cuyas componentes están ligadas entre sí de manera que:

- a) cualquier cambio en uno de las componentes afecta a otras y con ello al sistema íntegro y
- b) el sistema posee propiedades que no tienen sus componentes, entre ellas la de comportarse como un todo en relación con otros sistemas”.

Este concepto de sistema es compatible con la visión de Prigogine, según el cual un sistema evoluciona en el tiempo según las *funciones* que desempeña, las que generan las *estructuras* de las que se dota el sistema, siendo tanto las funciones como las estructuras elementos que se pueden modificar según la aparición de elementos frecuentemente aleatorios (generados en su interior o en su contexto) que tienen la capacidad de alterarlos, que se denominan *fluctuaciones*¹⁴.

Se hace necesario definir qué se entiende por el sistema local, sobre el cual se tomarían iniciativas que promuevan su desarrollo, para lo cual el primer paso es comprender porqué un sistema local dado se encuentra en determinada situación. En este marco, se considera el sistema local como el resultante de la interacción que se produce entre diversas dimensiones (ambiental, económica, social, cultural y política) y escalas (la local, la regional pertinente, la nacional y las internacionales), conformando un sistema relacionado con otros de igual o diferente dimensión y escala.

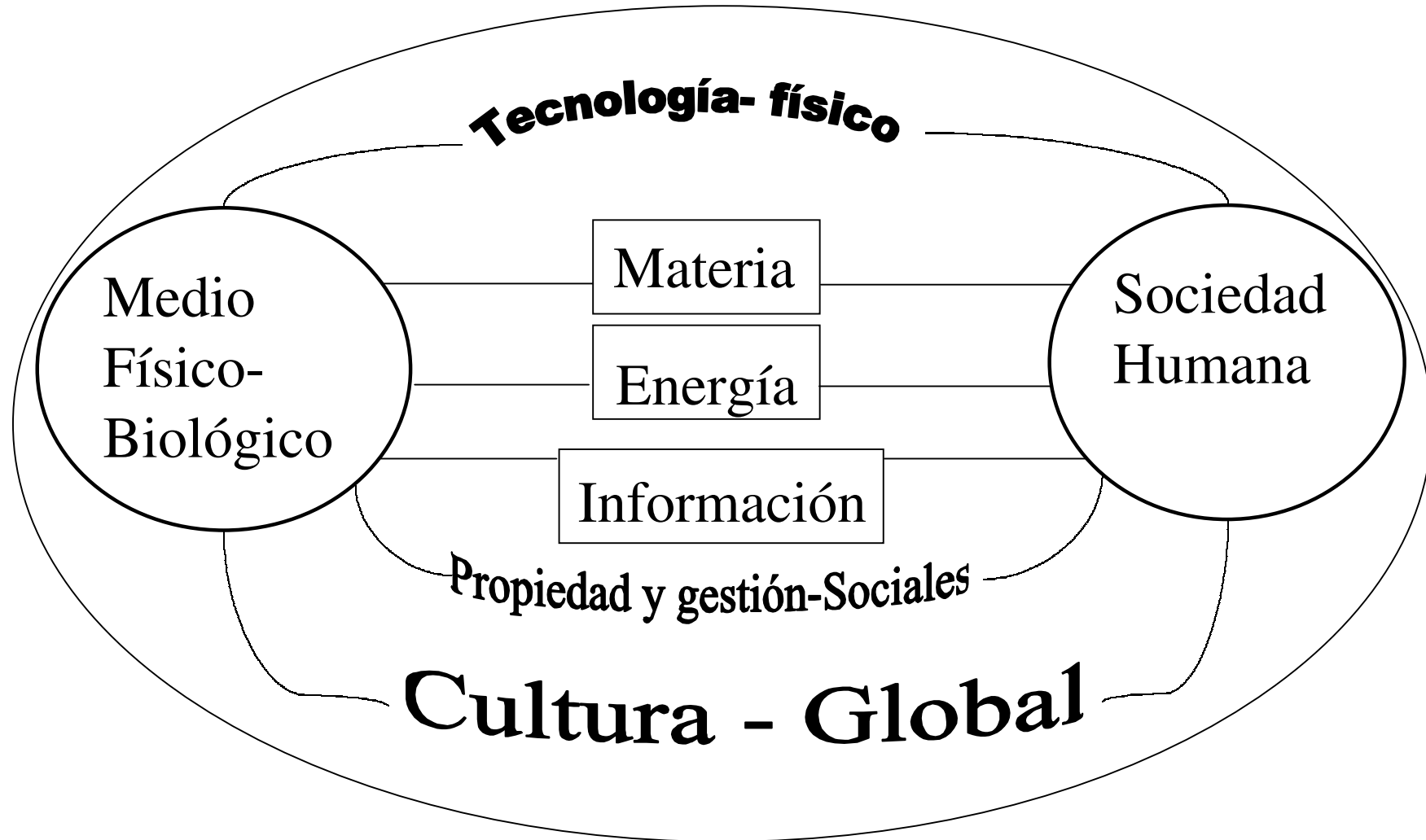
Se define ecosistema local como aquél sistema conformado por la base físico-biológica (natural y construida) y la sociedad local que sobre aquélla se asienta. Esta última afecta a dicha base físico-biológica y es afectada por ella, en una interacción permanente. Este ecosistema tiene relaciones con otros, en unos casos en términos del medio físico-biológico (como cuando comparte con otros una cuenca natural o productiva) y en otras situaciones en términos socioeconómicos y políticos (como la vinculación comercial, financiera, tecnológica, etc. que una sociedad local puede tener con otras sociedades humanas diversas.)

Además de las relaciones con componentes de otros sistemas, la evolución de la sociedad local se explica por su interacción con su propio medio físico-biológico, que define las posibilidades económicas de cada localidad para tecnologías, mercados y cultura dados. En síntesis, considerando sólo la escala local se puede presentar la relación entre los dos subsistemas principales del ecosistema local (el medio físico-biológico y la sociedad humana asentada en él) de acuerdo con el diagrama de la página siguiente.

¹³ Bunge, M. La investigación científica. Ariel. Barcelona. 1973

¹⁴ Prigogine, I. ¿Tan sólo una ilusión?. Tusquets Editores. Barcelona. 1988

ECOSISTEMA LOCAL/REGIONAL



En el mismo se aprecia que hay diversos niveles o tipos de interacción. En primer lugar, hay un conjunto de pautas y valores que hacen a la **cultura** de la sociedad local en su relacionamiento con el medio físico-biológico, en términos de lo que se considera aceptable o no. La apropiación del medio físico-biológico juega en este sentido un papel fundamental, en particular en función de las formas de **propiedad y gestión** existentes, que siempre son convenciones aceptadas socialmente en cuanto a la disposición y propiedad de los distintos componentes del medio físico-biológico, por parte del conjunto de la sociedad o de parte de ella. Para el logro de los objetivos que la sociedad se plantea en función de su cultura, de las formas de propiedad y gestión y de las pautas o criterios de decisión, hay una expresión física de la relación sociedad-medio físico y biológico: la **tecnología**.

Es a través de la tecnología que la producción transforma unos insumos dados en productos, aplicando para ello distintas formas de energía así como instrumentos que son resultado de procesos productivos previos. En ese proceso se producen pérdidas de materia y de energía, por lo que uno de los criterios básicos que se ha seguido en las propuestas desarrolladas por la UDELAR consiste en la obtención de energía y materia aptas para la nueva producción, a partir del reciclaje de materia no utilizada en la situación actual, lo que reduce al mismo tiempo la contaminación.

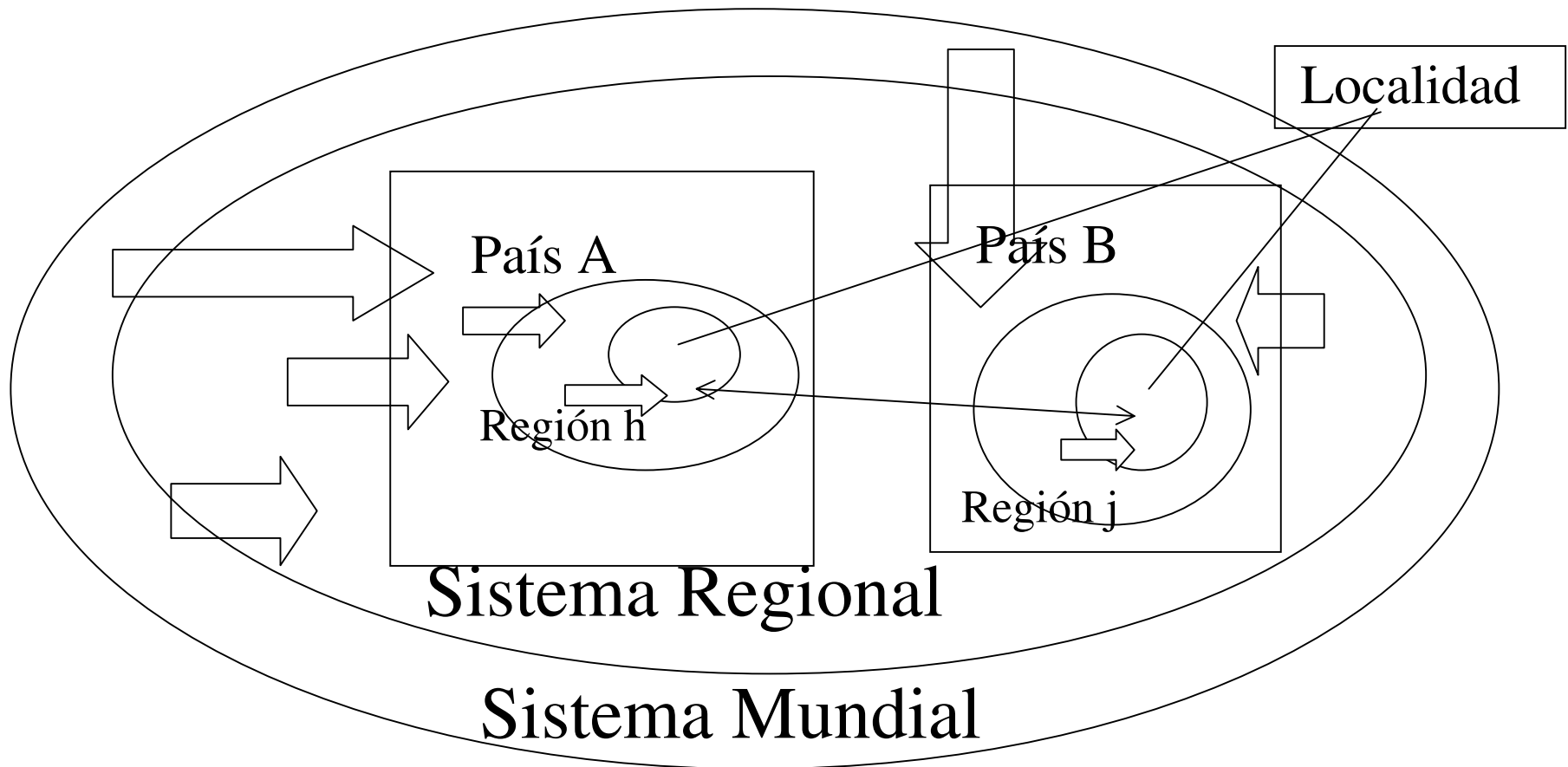
Cada sistema local o regional tiene relaciones específicas con el sistema nacional (áreas exportadoras, productoras de bienes o de servicios, etc.), con los sistemas de los países vecinos (diferenciando por ejemplo áreas de frontera de áreas interiores en su funcionalidad económica) y con el sistema mundial (áreas que exportan hacia mercados de la región o de fuera de ella.) Asimismo cada uno de estos sistemas locales puede tener distintas potencialidades productivas y diversas formas de abastecerse de insumos o materias primas para la producción. Todo ello diferencia el análisis de las posibilidades de desarrollo en el ámbito local o regional.

Por otra parte, es claro que la economía uruguaya – al menos – opera sobre la base de cadenas y complejos productivos¹⁵, cada uno de los cuales tienen diferentes grados de dinamismo y diversas expresiones en cada región o localidad. Por esa razón, el análisis de cada cadena o complejo en el ámbito local puede arrojar diferentes potencialidades según la localidad se especialice en la fase primaria, en la de los servicios o en la industrialización, y dependiendo de cuáles son las cadenas relevantes en su economía.

Por otra parte, cada escala territorial que se analiza presenta relaciones con otras escalas que la afectan y que son afectadas por ella. El siguiente diagrama muestra estas relaciones con carácter genérico.

¹⁵ “La Economía Uruguaya en los Noventa”. *Op. Cit.*

ESCALAS TERRITORIALES: ENFOQUE SISTÉMICO



En resumen, entonces, el análisis de una realidad local se realiza desde un enfoque de sistemas, donde juegan los subsistemas principales del ecosistema o territorio local, teniendo en cuenta sus relaciones con sistemas que pertenecen a la misma escala en otra ubicación y con sistemas de otra escala. En general, las relaciones entre escalas muestran un predominio de las normas que rigen a los sistemas mayores, aunque esta afirmación no tiene un carácter universal y su vigencia depende del caso que se considere.

Una consideración final merece ser destacada. La situación en muchas zonas del país es de pobreza muy fuerte, de desempleo y de carencia de las políticas sociales implementadas o que se busca poner en práctica. En este sentido debe tenerse presente que, a diferencia de lo que se veía en etapas previas, las políticas sociales deben ser visualizadas como instrumentos no sólo asistenciales, sino también de fomento de la producción local, con una posibilidad interesante – aunque limitada – de desarrollo local. Tal es el caso de las políticas alimentarias, basadas en el asistencialismo, que tal vez pueda actualmente concebirse como una política productiva, que permita por ejemplo que las familias beneficiarias encuentren en la producción para autoconsumo una solución más económica desde la perspectiva nacional. Tal enfoque, podría a la vez permitir a dichas familias utilizar el tiempo ocioso no deseado que se origina en la desocupación, y simultáneamente puede significar un impulso interesante para el desarrollo empresarial de algunas capacidades de los beneficiarios, que quedarían al margen si se mantiene una política asistencial, cuyo costo – además – ya no es soportable con facilidad para el conjunto de la economía.¹⁶

2.4. Una metodología para la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo (PED)

Una vez realizado el análisis de la realidad local sobre la que se trabaja para elaborar el correspondiente PED, se contará con las ideas centrales de los problemas actuales en ella y se deberá identificar las posibilidades de desarrollo, que se expresarán en proyectos específicos. Estos proyectos requieren una elaboración por etapas, por aproximaciones sucesivas que permitan a partir de la idea básica, alcanzar el nivel de perfil y luego de prefactibilidad. Este desarrollo permitirá desde el inicio encarar un análisis FODA del potencial de desarrollo del área en cuestión, en paralelo al avance de los proyectos individuales.

Como se sabe, el análisis FODA consiste en identificar fortalezas y oportunidades para el desarrollo de la región, así como las debilidades y amenazas. En realidad este análisis no puede hacerse si no se tienen en cuenta los objetivos del desarrollo que se busca. Así, no serán los mismos proyectos los que se prioricen si se busca aumentar el valor agregado regional o si el objetivo es maximizar el empleo. Si bien no siempre hay un ámbito de elección claro entre estos dos objetivos dominantes en general, es verdad que la orientación de la identificación de proyectos será siempre función de los objetivos que se persiguen. Por esta razón, la secuencia – a partir de una interpretación general,

¹⁶ Este tipo de consideraciones fundamenta un replanteo de la política propuesta por CEPAL, de la transformación productiva con equidad, que en realidad sería una negación del modelo de liberalización y apertura, en el sentido de que la equidad requiere transferencias de los “eficientes” hacia el resto, lo que impediría el crecimiento de los primeros.

que no significa un diagnóstico como los habitualmente realizados, sino un análisis de las causas más relevantes de la situación actual en términos dinámicos – debe comenzar por la definición de los objetivos. Luego se hará el análisis FODA, en función de los objetivos y de una identificación primaria de los proyectos posibles, definiendo así los requerimientos generales para el éxito, a la par que se avanza en la formulación y evaluación de los proyectos.

Corresponde destacar que suelen considerarse – exclusivamente – proyectos de inversión como componentes de un PED; pero en realidad los proyectos de acción y de mejoras de gestión deben ser parte del Plan, así como los de capacitación y en general los de facilitación de la resolución de los problemas, lo que incluye áreas como la capacitación, la difusión o el fortalecimiento de los elementos claves de la cultura local o del ambiente, aunque no signifiquen inversiones.

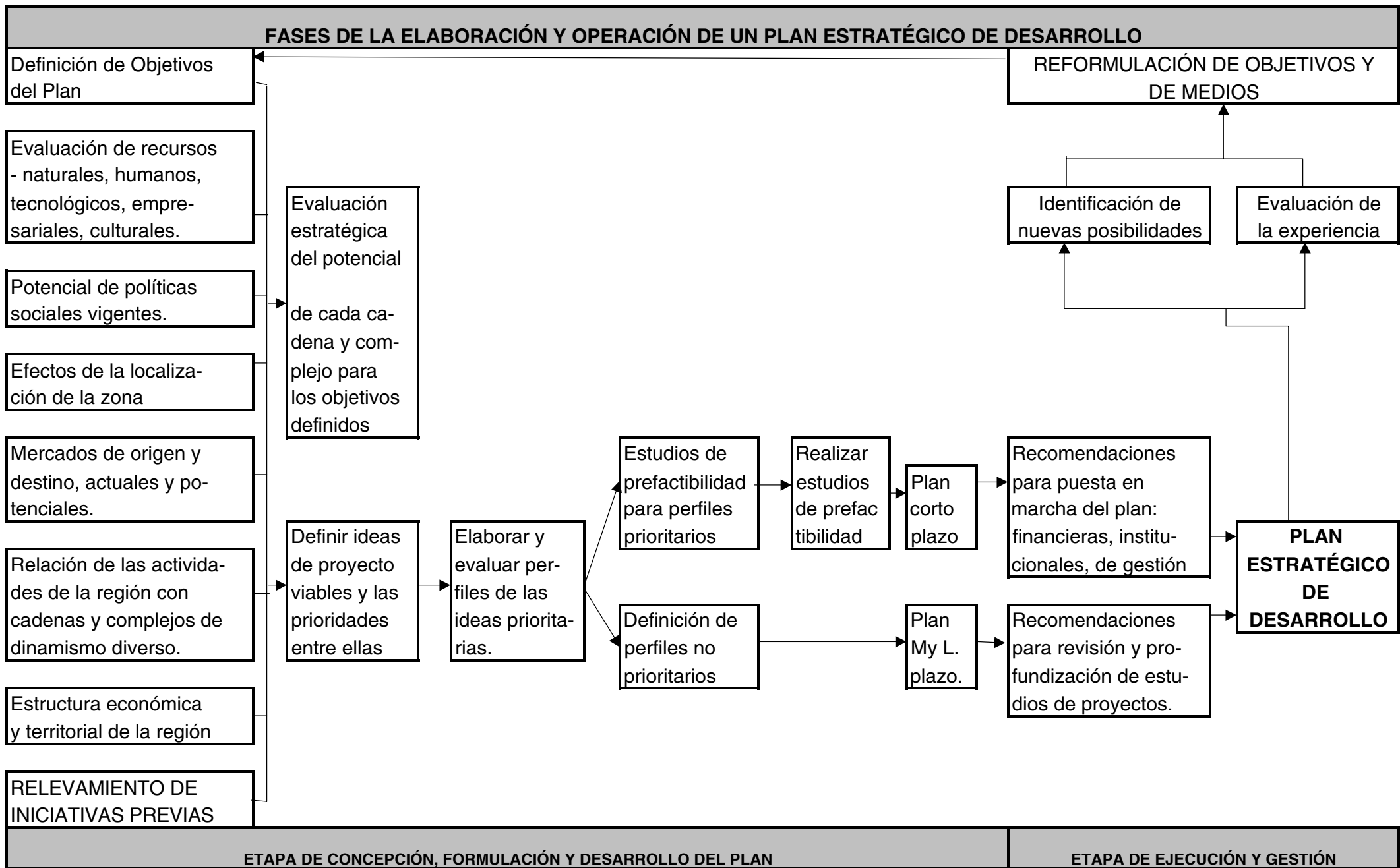
Un instrumento metodológico importante para la formulación de cada proyectos, así como del Plan en su conjunto es el denominado Marco Lógico, cuyo análisis excede los propósitos de este documento.¹⁷

Es importante señalar que las fuentes de información para la identificación de proyectos son múltiples. Por un lado, pueden presentarse proyectos de origen técnico, es decir de personal calificado en determinados aspectos del quehacer tecnológico, económico, productivo o social. En este caso será fundamental chequear la existencia de interesados reales o potenciales en la ejecución de los proyectos.

Los estudios que se hubieran realizado previamente en la región o en algún sector con aplicación potencial en ella, también son una fuente posible de ideas de proyecto. Pero la experiencia desarrollada en este campo por la Universidad de la República, muestra claramente que la consulta permanente y sistemática a la población – del modo más organizado que resulte posible – es el elemento crítico. Esto no significa aceptar ideas genéricas sin más trámite; antes bien se considerarán ideas más o menos desarrolladas, que el equipo técnico responsable deberá evaluar en su viabilidad para el caso. La existencia de contrapartes locales calificadas es tan importante como la de un buen equipo técnico responsable. Este último deberá promover las instancias de capacitación de las contrapartes locales.

El diagrama de la página siguiente muestra las actividades que deben ser desarrolladas para formular un Plan Estratégico, según la experiencia realizada en la UDELAR, que respeta los elementos presentados antes tanto en el ámbito de enfoque como de metodologías. El diagrama pone en claro que hay una concepción de Plan que difiere de aquella del Plan Libro, que contenía todo lo que debía hacerse para el período correspondiente. En efecto, queda evidenciado que se concibe al Plan como una guía para la gestión, abierto a la incorporación de nuevos elementos (proyectos, ideas, etc.) durante todo el tiempo. En particular, dependiendo de las circunstancias que caracterizan la aplicación del Plan, será necesario revisar los objetivos del plan, con el fin de valorar si la acción ha sido eficaz y eficiente o si ella debe ser ajustada. En el caso de haber alcanzado los objetivos planteados en el Plan, en todo o en parte sustancial, es

¹⁷ El lector interesado podrá obtener información sobre este método en “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”. Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo de 1997



Fuente: Informe Final Convenio Artigas - Universidad. 2001

posible que se generen nuevos objetivos, con lo que el Plan recomenzaría en una retroalimentación a partir de la experiencia.

Se separan dos grandes etapas: la de concepción y formulación del Plan y la de su ejecución, que es la que permitirá evaluar lo actuado y reiniciar el ciclo.

Es muy importante destacar que un Plan no es sólo una suma de proyectos, sino que estos deberían estar interactuando para lograr una satisfacción razonable de los objetivos. La implementación de los proyectos y el manejo del Plan requieren el funcionamiento de una entidad responsable de llevarlo adelante, con representación y participación de los ciudadanos – a través de sus distintas formas de expresión – y con los necesarios respaldos técnicos en diversos ámbitos. Pero también es importante que un Plan cuente con recursos financieros que posibiliten todas las etapas señaladas en el diagrama de la página anterior.

Tan importante resulta contar con este tipo de respaldo financiero que, en ausencia del mismo, el mejor Plan que pueda ser concebido no podrá tener un funcionamiento adecuado y se generará así nuevas frustraciones en la búsqueda del desarrollo. Por esa razón se destina el siguiente capítulo a la identificación de las principales fuentes de financiamiento disponibles en Uruguay en 2002.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN

A partir de algunos planteos políticos, en los últimos lustros el tema de la descentralización está en consideración por parte de la sociedad, incorporándose a la polémica varias expresiones de la sociedad civil, particularmente a través de diversas ONGs. Más allá de las posturas políticas, el mencionado cambio de modelo de desarrollo del país es una de las causas del afianzamiento del tema. Por otro lado, el proceso ha desembocado en la vigencia de algunos aspectos institucionales a partir de la reforma constitucional de 1997 cuyo impacto sobre el tema de la descentralización y del desarrollo local y regional podría alcanzar importancia.

Los elementos mencionados hacen que la situación actual en materia de descentralización sea claramente distinta a la del pasado, abriéndose posibilidades de innovación eficiente. Cada uno de estos aspectos se analiza con mayor detalle en el resto del presente capítulo.

3.1. *El cambio de modelo y la descentralización*

En el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones el Estado tenía un amplio margen de maniobra para dar respuestas a los problemas de diverso signo que se presentaban en el ámbito socioeconómico. Esas posibilidades surgían en parte de la coyuntura externa, que resultó favorable a las posibilidades del país en la mayor parte del período en que estuvo vigente. Pero dada la relevancia del Estado en el manejo del excedente económico, podía realizar transferencias resolviendo los problemas en el ámbito sectorial, económico o social que se planteaban.

En la medida en que el Estado reduce su intervención en la circulación del excedente, se reduce simultáneamente su capacidad para dar solución a los problemas de diverso signo que se presentan. En consecuencia, al pasar al modelo de apertura con una mayor decisión privada sobre el uso del excedente y sobre su nivel, los problemas económicos y sociales que surgen encuentran al Estado en una situación más débil, con menor capacidad para realizar transferencias que resuelvan – aún temporariamente – las situaciones sociales y económicas emergentes. Incluso se verificó cierto grado de abuso durante el MSI en relación con las posibilidades reales en condiciones de sustentabilidad.

Lo cierto es que, así como se plantearon problemas sociales nuevos asociados a la globalización y el cambio técnico, en particular en el crecimiento de la pobreza, también se produjeron cambios en lo territorial frente a los cuales el gobierno central no tiene posibilidades – ni estructura – para poder enfrentar con éxito. Este proceso se ha dado en general en los países que adoptaron este modelo, generando fuertes reivindicaciones locales que tendieron a confrontar posiciones entre los gobiernos locales y los nacionales. Uruguay no ha sido en ese sentido una excepción, lo que se expresó en el terreno institucional como se expone en el apartado siguiente.

3.2. Aspectos institucionales de la descentralización

La Constitución de 1997 introdujo diversas modificaciones en el funcionamiento de los gobiernos departamentales, que se presentan sumariamente en esta sección.*

Las entidades estatales denominadas “Gobiernos Departamentales”, a través de los órganos Intendencia y Junta Departamental, tienen a su cargo “el gobierno y la administración” de sus respectivos Departamentos, de acuerdo con el art.262 de la Constitución.

En forma genérica, tienen competencia en ‘materia departamental’ y ‘materia local’(art.262) y, concretamente” en temas tales como ‘servicios públicos confiados a su gestión y dirección’, ‘utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales’, ‘obras públicas departamentales’, la materia tributaria de que trata el art.297; ‘la planificación de las políticas de descentralización’ según lo previsto por el art. 230, etc.

Hay materias excluidas por la propia Carta, tales como los servicios de seguridad pública, relaciones exteriores, prestación de servicios de enseñanza pública en los niveles del art.202 inciso 1º, la formulación de los planes y programas de desarrollo que le corresponden al Poder Ejecutivo con la asistencia de la O.P.P: (art.230).¹⁸.

* Este apartado se redactó en base al informe del Dr. Felipe Rotondo Tornarria - Prof. Agregado de Derecho Público II (Derecho Administrativo) de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de febrero de 2001, en el marco del Convenio I.M. Paysandú – UDELAR.

¹⁸Conf.Daniel H.Martins. El Gobierno y la Administración de los Departamentos. Ingranussi Ltda. Mdeo. 1999, págs.60-62.

“Es materia departamental toda tarea o actividad pública en la que exista un interés del Departamento que predomine sobre el interés del Estado y que no haya sido asignada a otro órgano del Estado”; ninguna ley puede cercenarle a los Gobiernos Departamentales las genéricas potestades que emergen de la Constitución¹⁹.

Con respecto a esa materia -delineada por Constitución con complemento en la ley- el Gobierno Departamental tiene, entre otras, la atribución de formular planes estratégicos de desarrollo, que –por los temas de que se trata- no resultan de la competencia de otros organismos u órganos estatales.

Dada la materia inherente al Gobierno Departamental, surge clara la pertinencia (y la potestad) de tener (aprobar) un Plan como instrumento técnico que establezca fines, como programa de desarrollo socio-económico integrador de los diversos elementos en juego.

En virtud de los contenidos que tendrá el Plan, seguramente se requerirá su aprobación por acto legislativo departamental y, en todo caso, contar con viabilidad económico financiera. Ello sin perjuicio de insertarse adecuadamente en el ámbito social, al cual va dirigido y cuyo respaldo requiere.

Tales contenidos pueden incidir, además, en cometidos de otras entidades públicas, con las cuales procederá efectuar convenios o acuerdos (por ejemplo, con el Estado- Ministerios de Transporte y Obras Públicas, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Deportes y Juventud, etc.)

La Intendencia, dentro de su competencia y en el marco del Presupuesto departamental y de los decretos departamentales con fuerza de ley, también podrá aprobar un Plan de acción estratégica, que implique delinear básicamente sus medidas y cursos de acción, así como realizar su seguimiento, asignando responsabilidades al efecto.

En consecuencia, los gobiernos departamentales tienen atribuciones fijadas en el marco normativo para la elaboración e implementación de Planes Estratégicos, los que además de requerir aprobación del legislativo pertinente, podrán implicar acuerdos con otros organismos, pertenecientes al gobierno nacional. En resumen, los gobiernos departamentales pueden llevar adelante planes estratégicos, bajo diferentes modalidades²⁰ lo que incluye distintos grados de participación de la sociedad civil.

3.3. Comentario sobre la situación actual en materia de descentralización y desarrollo local

Tanto las necesidades detectadas por los gobiernos departamentales como el marco normativo permiten la elaboración y puesta en marcha de Planes Estratégicos de Desarrollo, para lo que requerirán acuerdos con diversos organismos del gobierno nacional. Estas atribuciones no estaban tan claras en el pasado, y en la actualidad hay

¹⁹ Daniel H.Martins, op.cit., pág.71; tiene en cuenta- al efecto- la opinión del Esc. Wáshington Lanziano.

²⁰ Al respecto, la experiencia desarrollada en Paysandú con su Consejo Económico Social para la implementación de su Plan Estratégico de Desarrollo es un antecedente de importancia. .

diversos gobiernos departamentales que han buscado diferentes formas de acercamiento a esa temática.

Se concluye de lo expuesto que es posible la implementación de planes del tipo mencionado, lo que si bien no asegura el éxito permite alentar la expectativa de logros para el bienestar de la población local, sobre todo si se considera que su objetivo prioritario debería ser precisamente ese. Para ello los gobiernos municipales podrían operar con diversos grados de participación ciudadana en la temática, pero no se presentan dificultades en el ámbito normativo.

Lo dicho no significa ignorar que el proceso de concreción de dichos planes puede encontrarse con dificultades, en ámbitos tan diversos como las carencias en la disponibilidad del personal calificado necesario, de las deficiencias en la propia estructura de las Intendencias o la escasez de recursos financieros²¹ para impulsar eficazmente el desarrollo local. Retomando el planteo de CEPAL²²:

“Los gobiernos municipales han demostrado un interés creciente por asumir un papel nuevo en la promoción del desarrollo económico de sus comunas. Sin embargo, pocos cuentan con la capacidad económica, administrativa, técnica y política necesaria para tener real incidencia en ello. Muchos carecen de estrategias de desarrollo, planes reguladores, unidades especializadas, recursos para programas de capacitación y asesoramiento técnico, y proyectos de inversión que faciliten el desarrollo de los actuales productores, amplíen sus capacidades y, especialmente, atraigan nuevas inversiones. Los municipios rurales son estructuralmente débiles, y las dificultades de acceso suelen discriminarlos en muchos de los programas de fomento que crea el Estado central”.

En resumen, la experiencia muestra carencias para salir de la situación actual, las que en realidad no son insuperables. El primer requisito para superarlas es justamente reconocer la existencia de las mismas, para poder implementar soluciones adecuadas. En el siguiente apartado se analizan algunas experiencias relevantes en Uruguay, para pasar luego a exponer los apoyos disponibles en Uruguay para el trabajo en estos temas..

4. EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL EN URUGUAY. ALGUNAS EXPERIENCIAS

Como ya fue expuesto, el país pudo ser conducido en la política económica durante más de 30 años sin tener lo mínimo para hacerlo: una estimación de la generación de riqueza por departamento. Ello no significa que no se haya realizado esfuerzo alguno para mejorar la performance económica, social y aún ambiental en algunos casos específicos, que no llegan a conformar una política regional pero muestran la existencia de esfuerzos aislados.

²¹ Véase al respecto el capítulo 5.

²² CEPAL/GTZ. *Op. Cit.* pág. 307.

De esas experiencias se refieren brevemente algunas, que se consideran las más relevantes por sus concreciones o por las expectativas y potencialidades que con frecuencia se han visto frustradas. Ellas aluden – por un lado – a ciertos proyectos que en esencia fueron concebidas con un enfoque sectorial pero que se expresaron territorialmente por lo que generaron iniciativas que han sido mencionadas como regionales. Por otro lado se exponen resumidamente algunas experiencias estrictamente regionales, para finalizar con la presentación de actividades desarrolladas recientemente en el ámbito de la Universidad de la República, coordinando esfuerzos con gobiernos y fuerzas vivas departamentales.

4.1. Experiencias sectoriales con impacto regional

En Uruguay se han concretado diversos proyectos de desarrollo que, teniendo un origen y un propósito de desarrollo sectorial, se expresaron en el territorio afectado por toda o parte de la actividad sectorial correspondiente. Entre ellas se destacan los proyectos de desarrollo de la cuenca lechera (I y II) y de la cuenca arrocerá. Ellos pueden ser caracterizados como proyectos en los cuales se realizaron inversiones en infraestructura caminera y de electricidad junto a inversiones en los predios destinados a las producciones respectivas y la adopción de nuevas tecnologías en los mismos. No deberían ser considerados como proyectos de desarrollo regional – su escala territorial excede claramente “lo local” – debido a que su propósito es mejorar **exclusivamente** la producción de un rubro que, aunque pueda ser muy relevante en la región, no es el único y las mejoras a otras producciones o la resolución de problemas de índole social o sectorial fuera del que lo define, no se incluyen entre los propósitos de estos proyectos.

Algo similar puede decirse de uno de los mayores proyectos en los que ha participado Uruguay en toda su historia: el Proyecto de Salto Grande. El mismo fue concebido como un proyecto hidroeléctrico, al que se agregaron otras dimensiones como el uso del agua de “los rápidos de Salto Grande” para los fines domésticos y sanitarios de la población regional o la navegación, que en el acuerdo argentino-uruguayo para crear el instrumento que permitió su concreción, tenían prioridad sobre la producción de electricidad. Sin embargo, en la práctica el proyecto – si se exceptúan los componentes de infraestructura para navegación, transporte ferroviario y carretero y de sanidad – fue básicamente sectorial energético, dejando de lado – al menos parcialmente – los impactos regionales negativos que el proyecto generó tanto en el ámbito social como económico o ambiental.

En el marco del desarrollo del Proyecto de Salto Grande se concretó un Convenio entre la Comisión Técnica Mixta responsable del mismo con el Banco Interamericano de Desarrollo, para formular un Plan de Desarrollo del Área de Influencia Binacional correspondiente. El mismo produjo un informe sobre las potencialidades de la región para la integración y el desarrollo, pero el mismo nunca fue aplicado, tal vez por la presión que significa para los responsables de estos emprendimientos dar cuenta de los objetivos centrales que, más allá de lo que se señala a veces es básicamente sectorial, en este caso, del sector electricidad.

Algo similar, aunque más disperso en sus impactos territoriales ha sucedido a partir de políticas de promoción sectorial. Tal es el caso de la forestación o del turismo. En ambos casos los impactos territoriales y aún ambientales no se han tratado

sistemáticamente, fundamentalmente por considerarlos como efectos secundarios. Justamente su tratamiento de este modo generó problemas que, en el caso del desarrollo forestal, requiere ahora la concreción de inversiones en infraestructura de valor elevado y mayor a las que hubieran sido necesarias de haberse armonizado el interés sectorial con el regional en la concepción de la política promocional.

En realidad en todos los casos se ha ignorado el hecho de que cada región pone a disposición del país sus recursos, que son ellos los que permiten el desarrollo sectorial. Aparentemente se considera que si alguna de las políticas sectoriales beneficia en algún sentido a la actividad económica en una región, entonces ya ha cumplido con sus objetivos regionales. En realidad, aún cuando esa actividad económica pueda verse mejorada, la región puede perder recursos como el suelo agrícola que se inunda para formar un embalse de una represa hidroeléctrica, cuya producción resulta eliminada por siempre junto a los puestos de trabajo que allí existían. El mecanismo de indemnización a los propietarios del suelo no indemniza a la región ni remunera adecuadamente a sus recursos, ni siquiera en la perspectiva más reduccionista de la economía.

4.2. Experiencias regionales

Parece ser que la década de los ochenta vio el mayor énfasis en programas regionales, precedidas de algunos antecedentes como el de la Cuenca de la Laguna Merín, o el denominado Plan Norione, para el área del Norte del Río Negro, generado durante la dictadura y que tuvo escasos logros y no alcanzó a ser un programa regional. En realidad se conformó una estructura de apoyo a la región, sin un plan que estableciera metas, proyectos concretos a desarrollar, etc.

Tanto el proyecto de la Laguna Merín, como el del VERNO (Proyecto del Vértice Noroeste, en Bella Unión) o el de Caraguatá-Las Toscas en Tacuarembó – Rivera, enfocaron estas realidades regionales integralmente, constituyendo en sus propósitos verdaderos programas regionales. Esto significa que se intentó, con matices, apuntar a las soluciones para los problemas de infraestructura, pero también para mejorar el desempeño productivo y atender al menos en parte, a los asuntos o problemas sociales que se identificaron.

Naturalmente, es más difícil alcanzar metas regionales con una perspectiva integral que intente respetar la complejidad de las realidades locales, en particular cuando el contexto macro no favorece el tratamiento diferencial entre realidades dispares, lo que sería un elemento imprescindible para brindar equidad: tratar de modo diferente a quienes – como las regiones – presentan problemáticas y necesidades específicas. Esta dificultad se fundamenta en el hecho de que:

- a) mientras que un programa sectorial, en general asociado a obras de infraestructura, se culmina con éxito – al menos desde el punto de vista formal – si las mismas se completan,
- b) un programa que incorpore objetivos que requieren cambios en la actitud de las personas y organizaciones, dependerá del éxito en convencer a las mismas para que procedan del modo necesario. Pero en caso de tener éxito, el mismo será más importante que en la opción de plantearse sólo la construcción de obras.

Es probable que esta dificultad adicional, en particular cuando no se cuenta con la posibilidad de medidas específicas para orientar la acción de los agentes según lo requerido por el éxito del Programa, induzca a los responsables políticos a preferir las obras, que además promueven la imagen de quien ha decidido su ejecución. Pero tal vez sea necesario un cambio de actitud en dichos agentes para que acepten el desafío, que en última instancia está siendo reclamado por las sociedades locales en muchos casos. Esto permite a su vez alentar la expectativa de que los dirigentes políticos asumirán los riesgos de emprender programas regionales integrales, con lo que podría mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, en la medida en que se asegure en lo posible el éxito de estas experiencias, lo que requerirá implementar importantes apoyos.

4.3. Experiencias en el marco de la UDELAR

La Universidad de la República ha venido desarrollando actividades conducentes a la elaboración e implementación de Programas Regionales, a partir del estudio realizado para estimar el Valor Agregado generado en cada departamento, que se desarrolló en el marco de un Convenio UTE-UDELAR, que tenía como objetivo la previsión de la demanda de electricidad por departamento a veinte años de plazo. Ello exigió conocer la estructura y el nivel de la riqueza generada en cada departamento, las funciones de producción de los distintos sectores en cada departamento, el dinamismo de cada una de las cadenas y complejos que pudiera estimarse en distintas situaciones o escenarios que el país pudiera enfrentar en el período de análisis, de modo de poder deducir de esos resultados, la demanda de electricidad en sus distintas aplicaciones y usos.

Los resultados obtenidos mostraron que, además de consolidarse la mayor parte de las diferencias de dinamismo entre departamentos en todos los escenarios, se concentraría el crecimiento económico en la zona sur del país, postergando las posibilidades del resto.

A partir de este antecedente fundamental, las experiencias en planes estratégicos de desarrollo departamental realizadas en la Universidad de la República, fueron:

- a) en Paysandú, donde se comenzó a trabajar en el año 1998, definiendo las Bases del Plan Estratégico de Desarrollo del Departamento, actividad que culminó en 1999. Esta tarea fue definida mediante un convenio específico entre la Intendencia Municipal de Paysandú y la UDELAR. Luego se llevó adelante una segunda etapa con el propósito de apoyar la implementación de algunos aspectos del Plan, y más adelante se comenzó con una actividad de apoyo sobre la base de solicitudes puntuales, las que siguen vigentes a la fecha de redacción de este informe. Las actividades de la Universidad fueron concretadas a través de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, mediante un equipo designado al efecto.
- b) En Artigas, donde se comenzó a trabajar a solicitud de las principales organizaciones sociales y empresariales del Departamento y de la Intendencia Municipal, atendiendo a las serias problemáticas económicas, sociales y ambientales que afectaron al departamento en 2001. En esta ocasión, la UDELAR desarrolló la tarea sobre la base de un equipo conformado por personal docente de las Facultades de Arquitectura, de Ciencias Económicas y

de Administración y de Ciencias Sociales, con la coordinación del ProRectorado de Extensión y Relaciones con el Medio.

En ambos casos, las contrapartes municipales y de la sociedad civil han manifestado su acuerdo con lo actuado, lo que amerita la continuidad de la tarea, en las condiciones más favorables que resulte posible generar.

Desde el punto de vista de la UDELAR este tipo de actividad, que también se va concretando desde la perspectiva ambiental, de los temas urbanos, etc. es un campo de experimentación de enorme valor para mejorar el conocimiento de la realidad nacional, para emprender actividades verdaderamente interdisciplinarias y para poder colaborar en la formulación y evaluación de las propuestas emergentes, en bien de la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo, se va perfeccionando una metodología que ha sido visualizada como correcta, que ya fue expuesta.²³

Desde la perspectiva de los departamentos y localidades, este tipo de acuerdos ha mostrado que antes que un divorcio entre la visión universitaria y la local, hay una adecuada complementación y aceptación mutua. En general, la implementación de las propuestas emergentes de estas actividades se enfrentan a restricciones en materia de posibilidades de obtener los recursos necesarios. A pesar de los avances señalados en el análisis de la descentralización y el desarrollo local, hay problemas para obtener los recursos necesarios, si bien hay disposiciones recientes que viabilizan la solución de este aspecto. En el próximo capítulo se presenta la información referida a las posibilidades de financiamiento y apoyos para el desarrollo de tales Planes Estratégicos.

5. APOYOS DISPONIBLES PARA EL DESARROLLO LOCAL EN URUGUAY

La experiencia nacional en desarrollo local y regional muestra que, a pesar de contar en algunos casos con un plan o con las bases del mismo, sin apoyos para implementar los proyectos que los componen el grado de concreción es mínimo y presenta carencias. En este sentido la identificación de apoyos para implementarlos es una necesidad impostergable. Por esa razón se presenta ordenadamente la información general sobre los apoyos posibles en Uruguay 2002 para este tipo de emprendimiento. Naturalmente no puede afirmarse que en lo que sigue se expongan absolutamente todos los apoyos posibles. En otras palabras, las posibilidades de soporte a las actividades en el desarrollo local y regional que se presentan a continuación son las más relevantes que se ha podido identificar en este trabajo, si bien pueden existir otros apoyos, que en general se considera que serían de menor relevancia aunque pueden ser útiles en algunos casos.

El trabajo de relevamiento se organizó sobre la base de entrevistas a funcionarios de alto nivel de los diversos organismos que manejan recursos que podrían aplicarse al apoyo a iniciativas de desarrollo local, los que derivaron a veces a otras posibilidades no conocidas al inicio de este relevamiento. A todos los funcionarios que apoyaron generosamente este esfuerzo, corresponde agradecer su actitud.

²³ Véase al respecto el capítulo 2, en particular la sección 2.4

5.1. Mecanismos nacionales de financiamiento y asistencia técnica.

Se ha identificado un conjunto de organismos y fuentes de apoyo disponibles para su aplicación a planes estratégicos de desarrollo local y regional, que en principio parecen elementos relevantes para viabilizar concreciones importantes en este terreno. Estos mecanismos pueden ser clasificados de diferentes maneras. Se ha optado para esta presentación por un agrupamiento de los apoyos disponibles en dos categorías: apoyos para el financiamiento de actividades y proyectos y apoyos en el ámbito de la asistencia técnica en sentido amplio, conteniendo lo vinculado tanto a aspectos tecnológicos como comerciales.

La información que se presenta está ordenada, además, según el tipo de actividad para la que cada apoyo está disponible, abarcando con ello las etapas de un Plan Estratégico, según lo señalado en el diagrama de la sección 2.4. Ellas son:

- a. Diseño de un plan estratégico
- b. Formulación y evaluación de proyectos del plan
- c. Financiación de proyectos del plan, por tipo de proyecto.

En este contexto, otro tema de interés es la posibilidad de financiar una estructura técnica que gestione los aspectos técnicos necesarios para llevar adelante un Plan. En este sentido, parecería que – aparte de las posibilidades que brinde el presupuesto municipal – eventualmente con el apoyo de empresas locales y más en general de la sociedad local, no está claro que se pueda obtener otros apoyos en el ámbito nacional, que los que surgen del Fondo para el Desarrollo del Interior.

5.1.1. Fuentes de financiamiento nacional según tipo de actividad de un Plan Estratégico

De acuerdo con lo expuesto precedentemente se presentan las posibles fuentes de financiamiento según el tipo de actividad que se requiere financiar en el marco de un Plan Estratégico.

a) FINANCIAMIENTO PARA EL DISEÑO DE UN PLAN ESTRATÉGICO

La formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo requiere la participación de equipos técnicos interdisciplinarios, lo que significa siempre un costo que debe financiarse si se ha de hacer sobre bases técnicamente sólidas. Naturalmente, esto no significa minimizar la participación ciudadana en el tema, que se necesita tanto como la de dichos equipos técnicos.

Una fuente de financiamiento posible – del costo total o como una de las fuentes financieras – es siempre el tesoro de la propia Intendencia Municipal.²⁴

²⁴ Tal fue el caso de la Intendencia Municipal de Paysandú, que ha financiado casi la totalidad de los costos de las diferentes etapas que se han cumplido a la fecha. En el caso de Artigas, el financiamiento fue con recursos de la UDELAR mayoritariamente, que se hizo cargo de los costos del personal universitario que participó, cooperando la Intendencia Municipal junto a las organizaciones del departamento en el financiamiento de los gastos de alojamiento, alimentación y traslado en el lugar.

En el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se encuentran tres fuentes de financiamiento posible para este tipo de tarea, a saber:

1. **Fondo para el Desarrollo del Interior (FDI).** Creado según lo establecido en el artículo 298 de la Constitución, en el artículo 643 de la Ley de Presupuesto 2000-2004, por un monto de “\$ 9.316:452.337 (pesos uruguayos nueve mil trescientos dieciséis millones cuatrocientos cincuenta y dos mil trescientos treinta y siete)”. Tanto los montos como las fuentes de los fondos están establecidos en esta Ley, la que además define criterios de distribución de todos los recursos entre departamentos. Las Intendencias Municipales podrán presentar entre los proyectos a financiar con dichos fondos diversos componentes y etapas de su Plan Estratégico de Desarrollo, en particular cuando las inversiones involucradas se encuentren a nivel de preinversión o más desarrolladas.
2. **Programa de Desarrollo Municipal (PDM).** El Programa de Desarrollo Municipal (PDM) – que opera con el BID – es una fuente de financiamiento potencial para estas actividades. Está administrado por la Unidad de Desarrollo Municipal que opera en la órbita de la OPP. En particular los Programas de Desarrollo Municipal 3 y 4, en su componente de fortalecimiento puede financiar la etapa de formulación del Plan Estratégico. Al igual que el FDI aparecerá con posibilidades de financiar otras instancias, como se verá más adelante.
3. **Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP).** Este Fondo opera desde hace años y su papel es justamente financiar actividades de preinversión, es decir – en este caso – la etapa de formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo así como otras conducentes a la implementación del mismo, como la profundización de los estudios de formulación y evaluación de uno o más proyectos de inversión..

Es interesante destacar que existe un conjunto de recursos en el campo de la asistencia técnica que se detallan en el apartado siguiente, provenientes de instituciones tales como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en los temas de su especialidad vinculados a un Plan y eventualmente a proyectos específicos, así como de otros organismos de ámbitos de acción más especializados, como por ejemplo el Ministerio de Salud Pública, ANEP, UTU, UDELAR, etc.

b) FINANCIAMIENTO PARA LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE UN PLAN

Asumiendo la existencia de un Plan Estratégico, o en su defecto la existencia de uno o más proyectos específicos, la etapa de formulación y evaluación de proyectos puede financiarse con recursos de las mismas fuentes mencionadas en el literal anterior: Intendencia Municipal, FDI, UDM o FONADEP, siendo válidas las consideraciones de otros apoyos genéricos y específicos en el ámbito ministerial y de otras entidades públicas con objetivos más especializados, pero que podrían cooperar en esta etapa en lo referente a la asistencia técnica.

c) FINANCIAMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROYECTO ESPECÍFICO

En la medida en que un Plan Estratégico de Desarrollo es un sistema de proyectos de diversa naturaleza (de inversión pública o privada, de acción, etc. de modo que ellos presentan interacciones más o menos directas entre sí), el éxito en la puesta en marcha del mismo, sólo se alcanzará en la medida en que se avance en la implementación del modo más armónico posible de todos sus componentes mencionados, que son proyectos específicos. Por esa razón, a continuación se informa acerca de los recursos posibles para la implementación de los distintos tipos de proyectos, dado que cada uno de esos tipos de proyecto tiene fuentes específicas de financiamiento potencial.

1. *Proyectos Públicos de Infraestructura Física o Social.*

En general, muchos de estos proyectos corresponderán a entidades públicas según sus cometidos específicos, sean estos Ministerios o Entes Autónomos, los que están involucrados en esta temática – además de por un adecuado cumplimiento de sus fines específicos – por lo establecido en el artículo 50 de la Constitución que dice: “*el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.*” Así, los Entes como UTE y OSE suelen ser inversores relativamente fuertes en pos de resolver los abastecimientos pertinentes, cuyos proyectos a escala local estarán frecuentemente involucrados en el Plan Estratégico de Desarrollo.

Pero además de estos proyectos, sobre los cuales las autoridades del Plan podrán ejercer influencia para una adecuada y oportuna implementación de los mismos, otros proyectos públicos de infraestructura pueden recaer sobre la propia Intendencia Municipal. En estos casos, los proyectos podrían financiarse con recursos provenientes de las fuentes que a continuación se detallan:

- a) **FDI**
- b) **PDM – UDM**
- c) **PIAI.** Se trata del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, que opera en el ámbito de la OPP y que podría participar en cualquier Plan Estratégico de Desarrollo. El mismo cuenta con cierto volumen de recursos y con experiencia en la materia.

Es conveniente destacar que en el ámbito de la OPP existe un mecanismo que tiene carácter de unidad ejecutora, que es la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), que cuenta con una muy valiosa experiencia en la coordinación local o regional de proyectos complejos, que requieren la intervención de Gobiernos Departamentales, Entes del Estado, agentes privados, el Estado y aún organismos internacionales de crédito. Es un instrumento relevante para apoyar este tipo de proyectos complejos, lo que a su vez fortalecería su capacidad de ejecución a través de la práctica. Mediante acuerdos interinstitucionales es posible resolver la ejecución de proyectos de carácter complejo como estos planes, capitalizando de este modo la experiencia de DIPRODE en proyectos como los de Cuenca Lechera, Cuenca Arrocería, Saneamiento del Área Metropolitana, etc. Actualmente DIPRODE coordina el Fondo para el Desarrollo del Interior.

2. *Proyectos Públicos de Acción*

En muchos casos, los proyectos de acción son una solución superior a los de inversión, particularmente cuando se presentan problemas de gestión de servicios de distinta naturaleza, aunque las infraestructuras estén disponibles. En estos casos, la autoridad del Plan debería desarrollar capacidades propias de gestión, con apoyo del Gobierno Departamental²⁵ involucrado, lo que se analizará por separado. Esta autoridad del Plan debería contar con capacidad de convocatoria para el desarrollo exitoso del tipo de acción planteada y con capacidad de gestión de iniciativas de esta naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, de la coordinación de servicios de salud que se propuso en la experiencia de la UDELAR en Paysandú, a partir de una iniciativa preexistente en el lugar.

3. *Proyectos de Inversión Privada*

Una condición de éxito de un Plan Estratégico de Desarrollo es la verificación en la práctica de proyectos productivos, los que mayoritariamente deberían ser privados. En consecuencia, el financiamiento de proyectos de inversión privada es un tema clave, que presenta diversas dificultades. Entre estas se encuentra sin dudas la limitada capacidad de inversión del sector privado nacional, y en particular el efecto de niveles elevados de endeudamiento en la mayoría de los sectores de actividad en el país. En este sentido, la existencia de fondos de garantía se constituye en un elemento relevante, siendo el FOGAR una referencia notoria, aunque no la única vía disponible en el país.

En cuanto a fuentes de financiamiento posibles, se identificaron las siguientes opciones:

- a) **CND – Corporación Nacional para el Desarrollo.** Esta institución cuenta con programas generales de apoyo a PYMES y también ha participado en intentos de solución de situaciones complicadas de empresas grandes. Los dos ámbitos pueden servir al propósito de cierto tipo de proyectos de un Plan Estratégico.
- b) **FDI –** Este fondo puede financiar proyectos privados, en la medida en que los mismos demuestren su impacto socioeconómico favorable en el departamento y si requieren apoyo financiero parcial, contando además con el aval municipal.

Estas fuentes son específicas, en particular el FDI, para el Interior del país, y son en realidad complementarias en relación con las posibilidades que ofrece el mercado de capitales en el país y el sistema financiero, público y privado, cuyo análisis escapa a los alcances de este trabajo.

Por otra parte, existen fuentes de financiamiento especializadas en sectores de actividad, como los proyectos PRONAPA-FIDA, Plan de Desarrollo Ganadero o el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG) en el ámbito del Ministerio de Ganadería y Agricultura. También deberían utilizarse las facilidades que pudiera brindar la DINAPYME, del Ministerio de Industria y Energía, y otras fuentes que deberán ser consideradas según el tipo de proyectos privados a financiar.

4. *Proyectos de Capacitación*

Un componente verificado en diversas experiencias de desarrollo local en Uruguay, incluidas las desarrolladas por la UDELAR, es la necesidad de actividades de

²⁵ O de los Gobiernos Departamentales

capacitación. Ellas deben concebirse como proyectos vinculados a los proyectos del Plan, y como tal ameritan la conformación de un proyecto completo, lo que facilitaría el acceso a satisfacer dichas necesidades.

En este campo se ha identificado posibilidades de apoyo en los siguientes organismos:

1. *UDM*
2. *MTSS – Dirección Nacional de Empleo*
3. *ANEP*
4. *UTU*
5. *UDELAR*
6. *Agentes privados del sector*

Naturalmente, el uso de recursos de la Unidad de Desarrollo Municipal podría brindar apoyo para el financiamiento de este tipo de actividades, en tanto los restantes apoyos mencionados podrían aportar una solución técnica, con o sin los recursos presupuestales necesarios. La combinación de ambos elementos podría permitir a un Plan Estratégico de Desarrollo satisfacer las necesidades de capacitación, aunque muchas veces el financiamiento podría ser resuelto por los propios beneficiarios, de modo total o parcial, en tanto personas o empresas que recibirían el entrenamiento. Es conveniente recordar en este contexto, que en los Programas de Desarrollo Municipal 3 y 4 se tenderá a elevar la participación de los fondos orientados al fortalecimiento institucional, que incluye la capacitación, por encima de los porcentajes vigentes a la fecha.

5.1.2. Apoyos disponibles en materia de asistencia técnica

El crédito y la asistencia técnica son dos elementos centrales para la implementación exitosa de proyectos, tanto públicos como privados. Para los proyectos de inversión, en el país existen algunos elementos de apoyo que pueden resultar importantes. Los que se han identificado en este trabajo son:

a) APOYO EN MATERIA TECNOLÓGICA

En el ámbito de la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología, se está desarrollando, mediante acuerdo con el BID, el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT), que cuenta con varios subprogramas para apoyar las actividades en Innovación y Desarrollo por parte de las empresas privadas. A continuación se presenta información sumaria acerca del PDT, tomada de su página web (<http://www.pdt.gub.uy>).

El Programa de Desarrollo Tecnológico está **estructurado** en base a tres familias de instrumentos:

- • **El subprograma I, “apoyo a la innovación y mejora de la competitividad de las empresas”**. Este subprograma otorgará beneficios en modalidad de subsidio a empresas por un monto de U\$S 15.750.000
- • **El subprograma II, “desarrollo y aplicación de ciencia y tecnología”**, cuyo objetivo es ampliar la capacidad de generación de conocimientos científicos y tecnológicos en áreas pre-identificadas de interés social y económico para el país. Los beneficiarios serán centros de investigación y

desarrollo públicos o privados sin fines de lucro. En los próximos cinco años, se aplicarán U\$S 12.150.000 para financiar proyectos de investigación, realización de postgrados en el exterior y adquisición de equipamiento de última generación para los laboratorios de investigación.

- • **El subprograma III, “fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Innovación”**, coordinando las actividades de ciencia y tecnología con un tratamiento sistemático de la innovación, promoviendo sus vinculaciones regionales e internacionales y divulgando los avances científicos y tecnológicos a toda la comunidad. A esos efectos se destinarán U\$S 4.000.000

Si bien suele identificarse “lo tecnológico” con las áreas más “duras” de la ciencia y la tecnología, es evidente que hay un aspecto tan tecnológico como el mencionado, que refiere a la capacidad de gestión a todos los niveles: de empresa, de gobierno y de gobierno local. En este sentido se reitera la importancia de un apoyo posible para la implementación de proyectos regionales o locales, que es la Dirección de Proyectos de Desarrollo – DIPRODE – que funciona en la órbita de la OPP.

La DIPRODE ha desarrollado multiplicidad de actividades en la ejecución de proyectos de infraestructura que combinan muchas veces con proyectos de desarrollo, lo que constituye un elemento muy importante para la etapa de implementación de proyectos, en particular para los que requieren de acuerdos interinstitucionales y de una adecuada capacidad de gestión. Es otro elemento de relevancia para el impulso de proyectos como los que se analizan en este documento.

b) APOYO EN COMERCIALIZACIÓN AL EXTERIOR

En el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay viene trabajando la Dirección de Promoción Comercial. A continuación se brinda la información general de sus servicios en apoyo a la exportación uruguaya,²⁶ sobre la base de la información contenida en su página web, donde se lee:

“La DPC - Dirección de Programación Comercial - del Ministerio de Relaciones Exteriores es el **eje coordinador de la promoción comercial** del Uruguay. Ha elaborado **un sistema de inteligencia y programación comercial**, ofreciendo un servicio de “ventanilla única” con la información brindada por la red de Misiones Diplomáticas y Consulados del Uruguay en el exterior, en estrecha relación con las necesidades del aparato productivo-exportador del país.

OBJETIVOS

- Incrementar y diversificar las exportaciones uruguayas de bienes y servicios.
- Búsqueda de nuevos destinos para la colocación de la oferta exportable nacional, evitando así una excesiva dependencia regional.
- asistir a las PYMES -tanto de Montevideo como del interior- que aún no exportan pero que han indicado su intención de poder ingresar a la red mundial de negocios.

SERVICIOS QUE OFRECE LA DPC

²⁶ Por más información, consultar la página <http://dpc.mrree.gub.uy>

- § El comportamiento de los mercados internacionales
- § Las condiciones de acceso y requisitos sanitarios, fitosanitarios y técnicos en dichos mercados
- § La demanda del exterior para bienes y servicios uruguayos y potenciales contrapartes
- § Las condiciones de competitividad para dichos bienes y servicios a través de estudios de mercado.
- § Bases de datos con información sobre miles de empresas extranjeras, incluyendo las que se han interesado en productos uruguayos así como las que han participado en los encuentros empresariales organizados en Uruguay y en el exterior.
- § Atender en tiempo real las consultas de empresarios extranjeros sobre la economía del Uruguay y los bienes y servicios de calidad que ofrecen las empresas exportadoras uruguayas
- § Difundir en el exterior, a través de las Embajadas y Consulados del Uruguay, información actualizada sobre la amplia gama, de productos uruguayos de exportación.
- § Programar y realizar misiones comerciales y rondas de negocios en el exterior
- § Apoyar la participación de empresas uruguayas en ferias internacionales
- § Preparar agendas de negocios para empresarios extranjeros que visitan Uruguay y para empresarios uruguayos que viajan al exterior
- § Preparar encuentros empresariales en Uruguay cuando se reciben las visitas de misiones comerciales extranjeras.
- § Lograr una dinámica de integración horizontal entre los servicios de promoción y negociación comercial de la Cancillería y el Servicio Exterior”

1.1.3. Resumen

De lo expuesto anteriormente se deduce que existe un conjunto relevante de instrumentos de apoyo en el ámbito nacional, cuya aplicación práctica podría significar un instrumento relevante para la acción en pro del desarrollo local y regional. La difusión de este tipo de información en el ámbito local, y sobre todo su posible utilización, son actividades que requieren formación profesional en los temas involucrados y que podrían ser llevadas adelante en el marco de los Planes Estratégicos correspondientes. El manejo adecuado de la información disponible para apoyar los Planes de este tipo también es un elemento que consolida las posibilidades de desarrollar experiencias exitosas en este ámbito. Los mecanismos de apoyo internacional que pudieran aplicarse en Uruguay también constituyen un insumo potencial, que se analiza en la sección siguiente.

A continuación se incluye un cuadro resumen de apoyos posibles según tipo de actividad vinculada a los Planes Estratégicos y proyectos de inversión de diversa naturaleza.

ACTIVIDAD	FUENTES DE FINANCIAMIENTO							
	UDM		FDI	FONADEP	DIPRODE	CND	PDT	IM
	PDM	OTROS						
1	X		X	X				X
2			X	X				
3	A	X	X		X			
	B		X					X
	C		X			X		
	D		X					

NOTA: No se incluyen los apoyos posibles de parte de los Ministerios.

1.2. Mecanismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica.

Se expone a continuación un conjunto de informaciones referidas a diferentes posibilidades de apoyo para programas de desarrollo local en Uruguay, que surgen de los organismos más relevantes que operan en el país. Naturalmente, no se incluyen las operaciones de organismos internacionales que soportan – técnica o financieramente – cualquiera de los instrumentos referidos en la sección anterior. La presentación se realiza por cada institución internacional identificada con capacidad de apoyo efectivo. Si bien no se aspira a incluir todas las oportunidades de apoyo, se considera que se ha llegado a la mayor parte de las instituciones más relevantes.

1.2.1. El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo, consultado en la persona de su Representante manifestó un alto interés en los temas del desarrollo local en Uruguay. Si bien los mecanismos previstos a la fecha son los que el BID viene financiando en los programas vigentes ya descritos en el ámbito nacional (PDM, FONADEP, etc.) sería posible aún mejorar las posibilidades de apoyo, en el marco de las condiciones normales de operación del Banco.

1.2.2. Las Naciones Unidas - PNUD

En contacto mantenido con personal de esta institución en Uruguay, se manifestó el interés del tema en la cooperación con los gobiernos departamentales, sobre lo cual vienen avanzando en los últimos tiempos. Por otra parte, en el marco de acción del PNUD para Uruguay se incluye el apoyo a la competitividad, los temas ambientales y la resolución de la problemática social, por lo que además de poder apoyar iniciativas de desarrollo local específicamente, también se puede utilizar los mecanismos de apoyo en estos temas en el contexto de Planes Estratégicos de una región o departamento.

1.2.3. La Organización de Estados Americanos

Esta entidad puede financiar este tipo de proyectos pero hay una instancia anual de presentación de proyectos, que ya cerró para el año próximo. La programación es anual y los proyectos nacionales compiten junto a los regionales, que abarcan a más de 3 países con desventaja. Los fondos son escasos y muy competitivos. OPP es quien da la prioridad de país, la que es imprescindible para tener éxito. La información de fechas en que deben presentarse las ideas iniciales se obtiene en las oficinas nacionales de OEA.

1.2.4. Otros organismos

Además de los organismos mencionados más arriba, se plantean otras fuentes de apoyo posibles para este tipo de programa. Entre ellos merece mencionarse a la Unión Europea, al programa alemán conocido como GTZ, al Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC, por su sigla en inglés) y a diversas embajadas de países, como la de Canadá o la de Suecia. En distinto grado, estas organizaciones han participado en la promoción de actividades de desarrollo local en Uruguay a nivel de los Gobiernos Departamentales, al igual que gobiernos locales de diversos países. Un programa específico que debe ser mencionado en este contexto es el denominado MERCOCIUDADES, que ha venido trabajando en el fortalecimiento de los gobiernos locales de algunas ciudades del Mercosur y que muy probablemente encarará en el futuro acciones en pro del desarrollo de las mismas.

1.3. Conclusiones

Como surge de lo expuesto, hay diversas instituciones nacionales e internacionales que pueden apoyar las actividades de desarrollo local en Uruguay. En ese contexto el problema radica más bien en cómo utilizar esos apoyos, en cómo combinarlos armónicamente en función de una estrategia de implementación del Plan Estratégico de un departamento. Ello requiere, primero disponer de un Plan, segundo que exista una organización que lo maneje institucionalmente y tercero que se cuente con una estructura técnica que realice la gestión del Plan adecuadamente.

Los dos puntos mencionados en último término conforman una necesidad insoslayable para hacer un uso adecuado de las posibilidades que plantea el marco institucional y en general económico, que rige en el país según lo expuesto en este documento. La capacidad de la estructura técnica mencionada – necesariamente acompañada por una estructura institucional participativa – es uno de los aspectos más difíciles de lograr, en particular en condiciones de restricción de recursos como las que hoy rigen en el país. A pesar de ello, Uruguay cuenta con personal capacitado para estos temas, los que deberían ser aplicados al logro de resultados en este ámbito. Si no existe una unidad con capacidad técnica e institucional para articular a los diferentes actores involucrados en los procesos de desarrollo local y regional, los resultados serán siempre más pobres. Además de la capacidad de planificar se debe desarrollar la de gestionar e implementar los planes estratégicos en el país a todo nivel, incluido el local y regional.

En ese marco, la cooperación interinstitucional en el ámbito nacional, regional e internacional es de fundamental importancia, de allí que contar con una estructura técnica con las capacidades requeridas y con una conducción institucional ágil y eficiente es un elemento clave: lograrlo es uno de los desafíos más relevantes para convertir en realidad la idea de la descentralización y el propósito del desarrollo local. La Universidad de la República aspira a participar en este proceso, poniendo a disposición del país sus capacidades multidisciplinares y aportando así a la búsqueda de soluciones nacionales adecuadas a las necesidades de la mejora de la calidad de vida de la población.

INDICE

1.	<u>INTRODUCCIÓN</u>	1
1.1.	<u>El desarrollo local: aspectos teóricos y conceptuales</u>	1
1.2.	<u>El problema en los Países Centrales y en América Latina</u>	2
1.3.	<u>La interpretación de los procesos y la elaboración de propuestas</u>	3
1.4.	<u>Relación con la descentralización. Necesidades de apoyo a las iniciativas de desarrollo local</u>	6
2.	<u>EL DESARROLLO LOCAL</u>	6
2.1.	<u>Políticas territoriales vs. Políticas sectoriales</u>	6
2.2.	<u>Los modelos de desarrollo y sus impactos sobre la localización de las actividades económicas</u>	8
2.3.	<u>Enfoque para el análisis de la realidad regional</u>	14
2.4.	<u>Una metodología para la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo (PED)</u>	18
3.	<u>LA DESCENTRALIZACIÓN</u>	21
3.1.	<u>El cambio de modelo y la descentralización</u>	21
3.2.	<u>Aspectos institucionales de la descentralización</u>	22
3.3.	<u>Comentario sobre la situación actual en materia de descentralización y desarrollo local</u>	23
4.	<u>EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL EN URUGUAY. ALGUNAS EXPERIENCIAS</u>	24
4.1.	<u>Experiencias sectoriales con impacto regional</u>	25
4.2.	<u>Experiencias regionales</u>	26
4.3.	<u>Experiencias en el marco de la UDELAR</u>	27
5.	<u>APOYOS DISPONIBLES PARA EL DESARROLLO LOCAL EN URUGUAY</u>	28
5.1.	<u>Mecanismos nacionales de financiamiento y asistencia técnica</u>	29
5.1.1.	<u>Fuentes de financiamiento nacional según tipo de actividad de un Plan Estratégico</u>	29
5.1.2.	<u>Apoyos disponibles en materia de asistencia técnica</u>	33
5.1.3.	<u>Resumen</u>	35
5.2.	<u>Mecanismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica</u>	36
5.2.1.	<u>El Banco Interamericano de Desarrollo</u>	36
5.2.2.	<u>Las Naciones Unidas - PNUD</u>	36
5.2.3.	<u>La Organización de Estados Americanos</u>	37
5.2.4.	<u>Otros organismos</u>	37
5.3.	<u>Conclusiones</u>	38

AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar su agradecimiento a las personas que en los diversos organismos e instituciones dieron su apoyo a la realización de este trabajo, brindando información y comentarios que permitieron enriquecer el presente trabajo. En particular, se agradece la cooperación de las siguientes personas:

- Gonzalo Cibils. Sub-Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- César Falcón, Sub-Director de la Dirección de Proyectos de Desarrollo, de la OPP.
- Martín Stabile, Representante del BID en Uruguay
- Ernesto Martínez, Jorge García y John Horton, de la Representación del BID en Uruguay
- Pablo Martínez, de la oficina del PNUD en Montevideo

Todos ellos colaboraron para el mejor resultado del presente trabajo. En particular, se agradece al Ing. Agr. Gonzalo Cibils por sus comentarios referentes a una versión inicial de la sección 5.1 del capítulo 5. Finalmente se agradece al Sr. Prorector de Extensión y Relaciones con el Medio de la UDELAR, quien leyó una versión inicial del primer borrador de este documento.