



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República - Uruguay

La herramienta “Parques industriales” y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda
Carlos Troncoso
Florencia Gariazzo
Cecilia Parada

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Marzo, 2014

DT 02/2014

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Forma de citación sugerida para este documento: Rodríguez Miranda, A. y otros (2014) “La herramienta “Parques industriales” y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 02/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

La herramienta “Parques industriales” y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda *
Carlos Troncoso #
Florencia Gariazzo +
Cecilia Parada +

Resumen

El trabajo utiliza los resultados de una investigación realizada por el IECON para el Ministerio de Industria, Energía y Minería, que analiza la situación y perspectivas de la Ley de Parques industriales en Uruguay. Esto implicó un trabajo de campo con consultas y entrevistas a referentes nacionales (públicos y privados), a los Parques acogidos a la Ley (los administradores y las empresas instaladas), así como a la Intendencias.

El documento comienza por presentar un marco conceptual breve sobre desarrollo económico territorial, luego analiza los objetivos y fundamentos que están por detrás de los Parques industriales considerando las dimensiones de política industrial, de planificación espacial y ordenamiento territorial, y de negocio inmobiliario. En este punto, se analiza críticamente la Ley de Parques industriales y su implementación en el país. Se presenta dicho instrumento en el marco general de promoción de la inversión en Uruguay, se analizan los casos de Parques acogidos a la Ley, y se discute sobre los beneficios esperados de un instrumento como el propuesto y las dificultades que se observan para que estos se concreten efectivamente.

Sobre la base de la discusión se propone una reorientación del instrumento como política de desarrollo territorial, dentro de una estrategia marco en este sentido, con más énfasis en los objetivos y contenidos de la política que en los aspectos formales del instrumento.

Palabras clave: Parques industriales, desarrollo territorial, desarrollo local, política industrial localizada, Uruguay.

Clasificación JEL: N46, J65, H55

* Prof. Adjunto IECON-FCEA, UDELAR. Coordinador del Grupo de investigación Desarrollo Local y Regional. adrianrm@iecon.ccee.edu.uy

Prof. Titular Departamento de Economía, FCEA, UDELAR. catapopi@gmail.com

+ Ayudante de Investigación, IECON-FCEA, UDELAR. Florencia.Gariazzo@dinapyme.miem.gub.uy y cecilitaparada@gmail.com

"Industrial parks" and territorial development: some reflections on the Uruguayan case

Adrián Rodríguez Miranda
Carlos Troncoso
Florencia Gariazzo
Cecilia Parada

Abstract

The paper is based on the results of an IECON's research requested by the Ministry of Industry, Energy and Mining, which analyzes the situation and prospects of the Law on Industrial Parks in Uruguay. This involved fieldwork and interviews with different actors related to public authorities (national and local), managers and companies. The paper begins with a brief conceptual framework on regional economic development. After that, analyzes the objectives and fundamentals that are behind the industrial parks considering the dimensions of industrial policy, spatial planning and land use. At this point, it critically analyzes the industrial Parks Act and its implementation in Uruguay. It discusses the expected benefits and the difficulties to materialize this in localization advantages. Based on the previous discussion, the article proposes a reorientation towards a territorial development framework, with more emphasis on the objectives and content of the policy instead of in the formal aspects of the instrument.

Key words: industrial parks, territorial development, local development, industrial policy, Uruguay.

Introducción

Este documento recoge algunos de los resultados de un Convenio entre la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Dicho convenio tuvo como objetivo principal incrementar los elementos de información, análisis y evaluación de la Subsecretaría del Ministerio de Industria, Energía y Minería, contando con el aporte y respaldo de un Instituto de Investigación en áreas de interés.

El documento presenta, en primer lugar, un marco conceptual para realizar el análisis de los Parques industriales (PIs), seguido de la presentación del abordaje metodológico del trabajo. A continuación, se revisa el marco nacional para la promoción de inversiones y, en particular, el régimen de PIs, mostrando la situación de los parques y aglomeraciones industriales en el país. A partir de la situación analizada se muestran las debilidades del régimen de PIs lo que explica por qué se han instalado tan pocos, presentando las principales explicaciones que se pueden argumentar al respecto. Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales sobre los aspectos a mejorar sobre el instrumento de PIs y la recomendación de reorientarlo como herramienta de política industrial localizada en Uruguay.

1. Marco conceptual

Desarrollo territorial

Se consideró adecuado comenzar por definir qué se entiende en el marco de este trabajo por desarrollo territorial, ya que se estará analizando el instrumento de los PIs como política localizada de desarrollo industrial.

Boisier (2001) diferencia entre territorio natural, equipado (infraestructura), organizado y territorio como promotor de procesos de desarrollo (local). Boisier establece la primera diferencia entre el territorio sin intervención (natural) y el que está equipado con las diferentes infraestructuras que posibilitan el desarrollo de las actividades humanas. Luego, el territorio puede organizarse, lo que implica *una comunidad que se reconoce y tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo (...) estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo.* Sin embargo, la definición de “desarrollo territorial” en su dimensión de “territorio organizado” refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia. Surge entonces el concepto de desarrollo local, que se trata de *una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo* (Boisier, 2001). Es decir que las infraestructuras y la organización del territorio son condiciones necesarias pero no suficientes para generar desarrollo local.

Según esta primera definición, luego de que se analicen los PIs como instrumento de política, se podrá percibir que éstos, en tanto implican dotación de infraestructuras y organización del territorio, no son suficientes por sí mismos para generar desarrollo local o territorial, si bien son un instrumento que puede resultar de utilidad.

Desde una perspectiva económica pero integradora, Vázquez Barquero (1988) establece que el desarrollo local es *...proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local (...) se pueden identificar 3 dimensiones: i) económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; ii) sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y iii) político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo.*

Albuquerque en CEPAL (2001; cap. X) establece que la *...visión del desarrollo económico local supone un planteamiento más integral y menos simplificador y agregado sobre el funcionamiento de las economías. Esta visión conduce a una estrategia conforme a la cual el ajuste macroeconómico y el ajuste externo deben ir acompañados de actuaciones orientadas a introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socio-institucionales en los diferentes sistemas productivos locales y en el tejido de empresas existentes. Se trata, en suma, de completar las exigencias del ajuste ante el cambio estructural, de forma que incluya el conjunto de la economía y los actores locales, y no sólo los actores financieros y los grupos de la “nueva economía” globalizada.*

Por su parte, Barreiro (2000) dice que el desarrollo local *...tiene que ver con las acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Estos objetivos no pueden ser abordados exclusivamente por la acción de las instituciones públicas, sino que son el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que operan y toman decisiones en el territorio o, que sin estar localizados en el territorio, inciden en él.*

De las anteriores definiciones se desprende la complejidad de los procesos de desarrollo territoriales (con carácter endógeno), de lo cual se puede adelantar que los PIs podrán acercarse más a procesos de ese tipo (o a impulsarlos) en la medida que puedan generar lógicas de interrelaciones entre empresas y actores locales que se basen en la cooperación, la asociatividad y la capacidad de articular un proyecto colectivo que no sea incompatible con los intereses particulares de los actores ni con la competencia entre empresas (cooperación con competencia).

A su vez, es importante reflexionar sobre con qué escala se piensa y dimensiona lo local. *La selección de escenarios más pequeños, como una escuela, un grupo de familias, un pequeño barrio, no conducirán a la meta de contribuir seriamente al cambio social (...) La zona de referencia debe ser lo suficientemente grande como para contar con la diversidad de actores y recursos que hagan factible su desarrollo, pero no debe ser tan grande que impida controlar la intervención y verificar su impacto* (Quintero, 2004). La consideración de la escala introduce la necesidad de manejar, según la temática, diversas unidades territoriales, lo que se vuelve muy relevante para la política de desarrollo y, en este caso, cuál es la escala de base para pensar en el desarrollo e impacto de los PIs. En el caso de Uruguay sin dudas esto involucra las escalas departamentales, regionales como escala inter-departamental y metropolitana.

Por otra parte, el desarrollo local implica acciones también fuera de lo local, en otros territorios y con otros actores, conformando la necesidad de acciones multinivel. En este sentido, los PIs implican también un ámbito de gobernanza que trasciende las estructuras formales administrativas e involucra relaciones a muchos niveles.

En definitiva, el enfoque de desarrollo económico territorial que asume esta investigación implica analizar los procesos de acumulación de capital y generación de excedente económico que ocurren en las regiones, localidades o ciudades desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2006a). Los factores que usualmente se atribuyen como determinantes de los procesos de desarrollo en la teoría económica, desde la visión territorial y endógena, se ven condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. Es decir que la interacción y sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las economías de aglomeración urbana y las economías de diversidad asociadas a los vínculos rural-urbano, así como el marco institucional donde todo esto ocurre, es lo que determina el proceso de acumulación y, en definitiva, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico locales y regionales (Vázquez Barquero, 2005; Rodríguez Miranda, 2010). Este enfoque ha resultado útil para contribuir a explicar las diferencias en términos de desarrollo económico relativo entre los departamentos de Uruguay (Rodríguez Miranda, 2006a), así como las razones por las cuáles algunos territorios y regiones del país han consolidado situaciones periféricas en términos de desarrollo (Rodríguez Miranda y Sienra, 2008; Rodríguez Miranda, 2010).

Pensando en los PIs como factores de atracción de industrias y actividades productivas a los territorios es importante, desde la perspectiva del desarrollo territorial, analizar cuánto del resultado obtenido depende de acciones externas como la normativa y subsidios generales que se otorgan y cuánto de las capacidades locales que existen. Aun cuando no hay capacidades locales mínimas y todo el resultado se explica por factores externos (y tal vez sea la única forma de generarlo) importa mucho analizar en qué medida ese resultado contribuye a generar capacidades locales o instala definitivamente una dependencia de los factores externos (por ejemplo, la normativa y subsidios nacionales), encerrando en ello una importante fragilidad del territorio en sí mismo (la economía y sociedad local) como factor de atracción y como sujeto (y no objeto) de desarrollo.

Competitividad y aglomeraciones productivas

En primer lugar hay que señalar que las políticas que buscan promover el desarrollo productivo han transitado a lo largo del siglo XX desde un enfoque convencional de la competitividad hacia un nuevo concepto, que es el que se adopta en este informe.

La competitividad tradicional, que guió buena parte de las políticas del siglo XX hasta los años setenta, tiene sus fundamentos en (Vázquez Barquero, 2005):

- La competitividad vía precios.
- La abundancia relativa de factores (capital, trabajo, recursos naturales).
- La inversión física.
- Un concepto de competencia sin cooperación entre empresas.
- Apoyos gubernamentales (subsidios).

En cambio, el nuevo concepto de competitividad tiene sus fundamentos en los siguientes elementos:

- Conocimiento e innovación. Inversión en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación).
- Clusters, cadenas de valor y redes productivas.
- Capacitación de los recursos humanos.
- Mejorar la calidad y la diferenciación de producto.
- Competencia con cooperación entre empresas y organizaciones.
- Estados y gobiernos locales impulsores de políticas basadas en los anteriores fundamentos.

Dentro de esta nueva forma de entender la competitividad cabe preguntarse ¿cuál forma de organización de la producción en el territorio es favorable a un esquema competitivo que permita, además, el desarrollo económico?

Tomando en consideración esa nueva concepción de la competitividad, como marco de referencia podemos decir que, a tales fines, la organización deseable de la producción en el territorio es una que implica la presencia de un sistema de empresas y emprendedores innovadores (en sentido amplio), con un volumen suficiente de relaciones como para poder definirse a sí mismo como sistema, con una cultura de cooperación (compatible a la vez con la competencia) que se manifieste a través de redes (formales o informales) de intercambio y apoyo mutuo tanto en lo productivo, como en lo comercial y lo tecnológico, y una estrategia o proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación (Vázquez Barquero, 2005; Rodríguez Miranda, 2006a).

La anterior definición, sin embargo, no implica en realidad una forma específica de organización espacial de la producción sino ciertas características y condiciones que se deben cumplir. Estas pueden ocurrir bajo diferentes formas concretas de organización, a saber:

- Cadena productiva / Cadena de valor
- Clusters
- Sistemas productivos locales / distritos productivos
- Redes de empresas y sistemas productivos locales

Las cadenas productivas o de valor refieren a un ámbito de generación y apropiación de excedentes y acumulación de capital. Se puede definir una cadena de valor como un *sistema de actividades económicas (primarias, manufactureras, logísticas, de distribución y comercialización, servicios, etc.) que establecen entre sí relaciones derivadas de la pertenencia a un mismo proceso productivo (en cualquiera de sus fases, desde las primarias, pasando por las de transformación, hasta la comercialización y post venta) lo que conduce a la producción de un determinado producto final. De acuerdo a esta definición, la competitividad del producto que está al final de la cadena va a depender de la eficiencia en todas las actividades que se entrelazan a lo largo de la misma (...) no sólo se trata de eficiencia productiva pura, sino que es muy importante el “timing” (coordinación) a lo largo de la cadena* (Rodríguez Miranda A., 2006b)

En América Latina, y en particular en Uruguay, se destaca como antecedente conceptual de las cadenas productivas con un enfoque integrado para las actividades agropecuarias e industriales (IECON, 1969; Vigorito, 1977), que rompieron con el análisis por sectores de actividad y jerarquizaron la configuración de complejos agroindustriales que consideran las cadenas productivas que integran la producción de materias primas, su industrialización posterior y la comercialización de los productos finales.

Respecto a los clusters, podemos interpretar la idea de Porter (1998) sobre cluster como grupos de empresas e instituciones enlazadas en un sistema de valor y con determinada concentración geográfica de las actividades, lo que permite la especialización. El sistema de valor está conformado por las empresas directamente vinculadas a la actividad productiva central del cluster, pero también por los proveedores de insumos, las empresas e instituciones que aportan funciones de soporte y los canales de distribución y comercialización. La buena coordinación de todas las actividades entrelazadas reduce los costos de transacción, siendo la gestión y articulación de todo ese sistema la fuente clave de ventajas competitivas.

Como plantea Navarro Arancegui (2001): *Según Hendry et al. (1999), los lazos existentes en los cluster pueden tener una base local, nacional o internacional, y en conformidad con ello podríamos distinguir estos tres niveles geográficos de cluster. Sin embargo, la mayor parte de los analistas consideran que, entre otras cosas, por los requerimientos que comporta la transmisión del conocimiento tácito y el funcionamiento en red, se precisa una cierta proximidad de los componentes de la red.* Por su parte, Porter (1998) indica que la pauta de geografía económica más idónea para delimitar un cluster en un país es aquella que combina dispersión (ya que así se evitan la congestión, los bloqueos y la inflexibilidad) y especialización geográfica (ya que así se favorece la productividad y su crecimiento). Para Porter los niveles geográficos en los que se presentan los clusters refieren a: países, regiones, zonas metropolitanas y ciudades.

Otra forma de organización son los sistemas productivos locales o distritos productivos. Cómo señala Alburquerque (2006) los distritos productivos son organizaciones diferentes de los clusters, fundamentalmente porque los primeros conforman entidades socio-territoriales, donde

el desarrollo social y económico del territorio no pueden disociarse, mientras que los segundos son organizaciones productivas que ponen el énfasis en la competitividad sistémica apoyada en la especialización geográfica, pero sin tener que involucrar necesariamente dentro de sus objetivos y funcionamiento la idea de un proyecto de desarrollo integral para el territorio.

Las ventajas de los sistemas productivos locales o distritos refieren a (Vázquez Barquero, 2005; Becattini, 2002):

- la disponibilidad de una masa crítica de trabajadores calificados y especializados, lo que reduce los costos de búsqueda y reclutamiento de personal.
- la facilidad para conseguir e intercambiar información comercial y técnica entre empresas.
- una “atmósfera productiva” particular.
- el intercambio formal e informal, el aprendizaje y educación mutua, en un concepto de proceso productivo que no se desliga de la misma vida social de las personas y comprende más que el ámbito puramente técnico.
- lo anterior se relaciona con el rol del capital social e institucional que debe estar por detrás del proyecto productivo.
- todo esto en función de generar un ambiente propicio para la creación, adaptación y difusión de innovaciones.

Otra forma de organización de la producción es a través de redes de empresas, lo que también se relaciona con los sistemas productivos locales. De hecho, los sistemas productivos locales *...forman un tipo especial de red que se caracteriza por tener un fuerte enraizamiento en el territorio y por unas relaciones entre las empresas en las que se combina confianza y cooperación para competir* (Vázquez Barquero, 2005). La ventaja de las redes reside en que *...proporcionan información y, eventualmente, los recursos necesarios para el surgimiento y puesta en marcha de una empresa, pero también facilitan los intercambios de bienes y conocimiento en los sistemas productivos* (Vázquez Barquero, 2005).

Hay muchos ejemplos de la importancia de las redes para explicar el desarrollo localizado de una determinada actividad productiva. Por ejemplo, esto es clave en el Silicon Valley (Saxenian, 1994), pero también en territorios que se organizan en función de actividades productivas tradicionales, por ejemplo, la industria del juguete en Ibi de la Comunidad Valenciana o el distrito del mueble de Treviso en Italia (Alonso y Méndez, 2000).

Según Vázquez Barquero (2005), Grabher (1993) plantea que las relaciones entre empresas y actores en el territorio tendrían las siguientes características:

- transacciones dentro de un contexto de reciprocidad, diferentes de los intercambios en el mercado y las relaciones jerárquicas que se establecen en una empresa.
- relaciones de interdependencia y no de independencia como en el mercado ni de dependencia como en una estructura jerárquica.
- conforman un sistema de interconexiones múltiples; aunque los vínculos entre las empresas uno a uno no sean tan fuertes es la interrelación la que da fortaleza a la red como consecuencia del intercambio, la difusión y el aprendizaje.

Pero también en las redes las relaciones entre empresas y actores se pueden volver asimétricas, si algunos actores controlan actividades o recursos estratégicos de la red, lo que puede transformarla en una vía de transmitir una dependencia de tipo jerárquica. Si no predominan las asimetrías, la red se basa en relaciones de interdependencia y sobre la base de su funcionamiento está el conocimiento mutuo de los actores y la confianza.

Por otra parte, una explicación que tiene sus raíces en la economía espacial clásica del siglo XIX hasta mediados del siglo XX (Von Thunen, Losch, Christaller) es la que utiliza la relación entre los costos de transporte y las economías de escala en la firma para fundamentar la localización de las actividades productivas. En esta interpretación es fundamental la relación entre las ciudades o aglomeraciones urbanas en tanto tamaños relativos como mercados de factores (trabajo, conocimiento) y de consumidores. Krugman (1997) retoma estos planteos y hace explícitas las relaciones entre los costos de transporte como fuerzas que llevan a desconcentrar la producción (para estar cerca de los mercados finales y evitar el transporte) y las economías de escala como fuerzas que llevan a concentrar la producción. De esta forma, Krugman extiende el análisis a múltiples regiones y desarrolla un modelo de simulación que muestra cómo la economía se comporta como un sistema que se auto-organiza espacialmente, determinando en función de esas fuerzas centrípetas y centrífugas dónde se va a concentrar la actividad económica, pudiéndose generar varios puntos de concentración espacial o aglomeraciones, determinando regiones ganadoras y perdedoras. Esta importancia de las aglomeraciones urbanas está presente en los enfoques antes mencionados de clusters, sistemas productivos y redes, ya que las aglomeraciones de mayor tamaño relativo ofrecen ventajas de infraestructuras básicas, de logística y transporte, un mercado de trabajo de mayor abundancia, calidad y/o especialización, un mercado atractivo para la localización de proveedores y servicios a las actividades productivas, mayor escala que permite diversificación productiva aun con especialización, un mercado consumidor de proximidad de importancia, entre otras ventajas.

Finalmente, es importante destacar que tanto los conceptos de cadenas de valor, clusters, sistemas productivos locales como los de redes, son contrarios al planteo de la economía tradicional neoclásica competitiva, que considera a las firmas como rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (los precios), siendo ésta la única relación posible entre ellas. Estas diferencias con el pensamiento neoclásico, a las que Becattini (2002) llama “anomalías marshallianas” (refiriéndose en su caso a los distritos productivos), permiten reconocer la multiplicidad de vías de desarrollo y de organización productiva para tales fines.

El PI como instrumento de política industrial

Los PIs son y han sido uno de los principales instrumentos para planificar la localización de industrias en un territorio, aunque no siempre está claro cuál es el enfoque conceptual que está en la base de esas políticas. En efecto, los Parques pueden ser un instrumento de ordenamiento territorial determinando dónde es indicado el uso industrial del suelo, pueden ser un emprendimiento inmobiliario o incluso un instrumento de revalorización (inmobiliaria) de determinada zona, una forma de impulsar o apoyar un proyecto de desarrollo local, un cluster (local, regional, nacional) o de promover o fortalecer una cadena de valor (local, regional, nacional). Todos esos objetivos y, consecuentemente, diferentes formas de implementación, caben dentro del término “Parque industrial”.

Por lo tanto, es importante, desde la perspectiva de la política económica e industrial, dotar de un contenido al instrumento PI, con una previa definición y acuerdo sobre qué es lo que se está impulsando bajo ese nombre y con qué objetivo.

Resulta útil revisar brevemente los orígenes de los PIs. Los primeros comienzan a aparecer hace 115 años en el Reino Unido y los Estados Unidos, aunque tuvieron un desarrollo lento hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Desde la segunda mitad del siglo XX los PIs (*industrial parks*) han sido muy utilizados como política industrial por los países desarrollados de Europa y Estados Unidos. En efecto, Alemania, Austria, Holanda, los países escandinavos y el Reino Unido desarrollaron políticas específicas de promover la localización industrial en ciertas

zonas denominadas parques industriales, lo que en Estados Unidos se llamó *industrial tract* (Türk, 2006; Borillo, 1999). Sobre todo en Italia y Reino Unido los PIs también se asimilaban a instrumentos para promover la industrialización de áreas deprimidas o subdesarrolladas.

El uso de los PIs rápidamente se extendió a los países en desarrollo, como un instrumento para apoyar las estrategias de industrialización y desarrollo económico. En particular, se produjo un gran crecimiento de los Parques en Asia, con estimaciones que indican que en el año 2000 había más de 20.000 PIs en China y otros 5.000 repartidos en otros países de la región asiática (Türk, 2006). También en Latinoamérica se ha comenzado a utilizar el instrumento de PI en forma más reciente. Al respecto, los documentos de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) de fines de los setenta y principios de los ochenta son una expresión de la importancia que se le asignó a este instrumento como forma de promover la industrialización en los países en desarrollo (ONUDI, 1979a, 1979b)

De acuerdo con las definiciones de ONUDI (1979a, 1979b) hay tres tipos de aglomeraciones urbanas planificadas: PI, área industrial y zona industrial.

- Un **PI** es un terreno urbanizado y subdividido en parcelas, conforme a un plan general, dotado de carreteras, medios de transporte y servicios públicos, que cuenta o no con fábricas construidas (por adelantado), que a veces tiene servicios e instalaciones comunes y a veces no, y que está destinado para el uso de una comunidad de industriales.
- El **área industrial** es un terreno mejorado, dividido en parcelas con miras a la instalación de industrias y que se ofrece a la venta o en alquiler.
- La **zona industrial** es un simple solar reservado para la industria.

Mientras la zona industrial que define ONUDI es un instrumento básicamente de ordenamiento territorial, de zonificación municipal o departamental de suelo de uso industrial, la idea de PI no solo involucra la parcelación y dotación de servicios sino que conlleva la noción de relaciones de cooperación entre las firmas al mencionar que *está destinado para el uso de una comunidad de industriales*. Esto último no está presente en la definición de área industrial que hace ONUDI. El área industrial podríamos decir que es básicamente un fraccionamiento industrial con menos servicios que el PI y menos relaciones (o sin relaciones) entre las empresas.

A su vez, ONUDI (1979b) clasifica a los PIs según:

- La localización: urbanos, semi-urbanos.
- El tipo de actividad: especializado (dedicado a una industria en particular), compuesto (cuando contiene actividades diversas y no relacionadas entre sí) y auxiliar (cuando se integra por un grupo de PYMES que trabajan como proveedores de una industria mayor).
- El objetivo de política: PI de desarrollo o fomento (con el objetivo de generar actividad económica y empleo en una determinada zona) o de dispersión (los PIs que tienen el objetivo de re-localizar emprendimientos industriales previamente ubicados en otras partes de una ciudad que al crecer genera problemas de convivencia de esas actividades con las demás propias de la vida urbana).
- El patrocinador: PIs estatales (nacionales o departamentales en el caso de Uruguay, y eventualmente municipales), PIs privados (sociedades con fines de lucro, consorcios y/o cooperativas) y PIs mixtos o privados con asistencia estatal.

Los beneficios de un PI se podrían agrupar en cuatro tipos (sobre la base de los planteos de: Bredo, 1960; Briazo y otros, 2003; Türk, 2006):

- i. Beneficios desde el punto de vista de la planificación espacial y urbana (suburbana y metropolitana).
- ii. Beneficios para las empresas por la provisión de servicios a un costo relativo más bajo comparado con otras localizaciones o soluciones individuales.
- iii. Beneficios para las empresas por economías de aglomeración y externalidades positivas.
- iv. Beneficios desde la perspectiva más general de la política industrial para la zona, región y el país.

En primer lugar, los beneficios del punto de vista de la planificación espacial de las ciudades, localidades o regiones donde se instalan los PIs refieren a que pueden constituir una forma de evitar conflictos por usos del suelo y evitar conflictos con otras actividades urbanas. Asimismo, pueden mejorar la capacidad de vigilancia por parte de las autoridades del cumplimiento de las normativas vigentes sobre la industria, generar un mayor cumplimiento de las normativas ambientales con soluciones integrales para el PI (lo que debería abaratar costos), así como también puede permitir la racionalización del tránsito vehicular pesado y de los flujos de transporte de trabajadores. Permite la racionalización de la ubicación de las industrias en función de la posibilidad de brindar los servicios públicos requeridos de la forma más conveniente y menos costosa así como puede evitar la excesiva concentración de industrias en ciertas zonas de las ciudades que no son adecuadas, facilitar la re-localización de industrias que necesitan dejar sus instalaciones originales por reestructuras planificadas de la ciudad o falta de espacio para expandirse y, en general, contribuir a los planes de ordenamiento territorial de una zona, localidad o región, dentro de una estrategia global de desarrollo para la misma.

Segundo, la provisión de servicios a las empresas es una de las mayores fortalezas que tienen los PIs a la hora de posicionarse como instrumentos de promoción industrial (Bredo, 1960). Esto se basa en la capacidad de abaratar los costos al ofrecer servicios para una aglomeración de empresas, además de lograr soluciones integrales que superan las prestaciones individuales que se pueden obtener en una lógica de mercado fuera del PI. Entre los servicios posibles de proveer por un PI es de señalar algunos como, por ejemplo, servicios públicos tales como la provisión de agua, energía, saneamiento y transporte, que pueden ser brindados a menores costos y en las condiciones, calidades y características específicas que necesita la industria que está localizada en el PI. Abaratamiento de costos de vigilancia, mantenimientos edilicios y de áreas verdes, menores costos para obtener certificaciones (ya que la infraestructura del PI allana el camino) o soluciones comunes para alimentación de los trabajadores, tratamiento de los efluentes y residuos que genera la industria, son otras de las soluciones que el PI puede ofrecer como un diferencial.

En tercer lugar, los beneficios que refieren a las economías de aglomeración y externalidades positivas por integrar un PI son menos directos y dependen mucho del tipo de industria y actividad que se instale (la especialización), así como del objetivo de política que está por detrás del PI y los incentivos que genera para la cooperación e interacción entre empresas. De hecho, cuando se habla de PI se está haciendo referencia a una aglomeración planificada de empresas; por lo que no se está en un proceso espontáneo de aglomeración que es más probablemente que tengan como base de funcionamiento las redes y relaciones formales e informales entre empresas. Por lo tanto, generar relaciones entre las firmas del PI muy probablemente también deba ser una tarea de la planificación. Los beneficios que se asocian a la cooperación y relaciones entre las empresas de un PI pueden referir a la compra conjunta de insumos y materias primas, relaciones compra-venta (proveedores) entre las empresas del Parque o relaciones de sub-contratación. Esta cooperación también puede conllevar al

desarrollo de industrias conexas y auxiliares a las industrias principales del PI, lo que ahorra los costos de logística y transporte, y refuerza los vínculos entre las firmas y sus proveedores de insumos y servicios, la difusión y aprendizaje tecnológico, la generación de una atmósfera proclive a la innovación, la promoción de un mercado de trabajo especializado según los requerimientos del PI y, en general, la creación de una noción de competitividad sistémica a la que cada integrante del PI contribuye y que tiene efectos positivos sobre todos ellos.

Cuarto, desde una perspectiva más global de la política industrial, los PIs se plantean como instrumentos para promover el desarrollo económico productivo y el empleo de determinadas localidades, ciudades o zonas, en particular como una forma de fortalecer las capacidades de desarrollo económico de ciudades pequeñas y medianas (que no gozan de las economías de aglomeración y externalidades que se dan en forma más espontánea en las áreas metropolitanas y las grandes ciudades). También pueden perseguir objetivos más específicos como ordenar la actividad económica en una gran ciudad o área metropolitana, fortalecer una determinada especialización sectorial en el caso de los PIs “temáticos” (por ejemplo un PI científico-tecnológico o de la industria del plástico), o incluir a poblaciones con escasas oportunidades de inserción laboral directa en el sistema industrial (cuando son PIs que se constituyen por MIPYMES fomentando el emprendedorismo).

Por último, hay que destacar que tanto la ONUDI como los distintos autores que tratan el tema de los PIs mencionan que éstos, al menos en teoría, se deben desarrollar de acuerdo a un “plan maestro” de planificación espacial, que además responda a una “estrategia de desarrollo” para el territorio en cuestión (ciudad, localidad, región). Es decir, que ese plan maestro y la estrategia de desarrollo son las que definen qué tipo de industrialización y articulaciones productivas se quieren impulsar. Si se van a promover las redes de empresas, los modelos de tipo clusters, los sistemas productivos locales, las cadenas de valor (¿locales, regionales, nacionales?), la especialización en determinada industria o actividad, la promoción de la MIPYMES, la atracción de grandes empresas o la conjunción de grandes empresas que sean “anclas” de proyectos de desarrollo de proveedores que sean MIPYMES. Esas definiciones no son intrínsecas al instrumento PI, deben ser tomadas en una órbita superior, que corresponde a la estrategia y la política, para que luego el instrumento de PI se ajuste a esos objetivos, como una de las formas disponibles para hacerlos operativos. Es decir que también puede haber otros instrumentos más adecuados y eficaces que los PIs, según sean esas definiciones estratégicas y de política industrial.

El PI como un “producto” inmobiliario

Autores como Borillo (1999) señalan que además de los PIs como instrumento de política industrial, también son una de las formas que toma la propiedad industrial, es decir, que la oferta de parcelas en un PI es una más de las opciones que tienen las empresas que están tomando decisiones de inversión y localización (Walker y Storper, 1981). Por su parte, Borillo (1999) señala que hay dos dimensiones importantes a analizar desde esta perspectiva: i) las opciones de inversión que involucran decidir entre invertir en los establecimientos fabriles que ya tiene la firma, el traslado de unidades existentes o la construcción de una nueva planta (cualquiera de estas opciones pueden significar, por ejemplo, alquiler, compra de inmuebles o construcción), y ii) los sitios de inversión en los casos de traslados de unidades o nuevas aperturas de plantas (por ejemplo, si es en una zona rural, suburbana o urbana, o en un PI).

Borillo (1999) explica desde esta perspectiva, que mira a los PIs como parte de la oferta inmobiliaria para la localización industrial, el hecho de que en Argentina muchas provincias con poca tradición industrial no tuvieron demasiados problemas para poblar los PIs, mientras que en algunas ciudades con una trayectoria industrial previa los PIs no atrajeron inversiones como

se esperaba y sólo muchos años después comenzaron a captar plantas industriales. Es decir que en las decisiones de las empresas también hay una lógica que asume al PI como un negocio inmobiliario donde se evalúa su oferta de radicación en relación con el resto de ofertas competitivas que ofrecen las empresas inmobiliarias (características de la parcela, precio del alquiler, condiciones del contrato, acceso a las infraestructuras regionales y nacionales de transporte y las distancias a los proveedores y clientes).

Este punto de vista es interesante y complementario, porque incluye en el análisis de la viabilidad de los PIs cuál es su oferta como negocio inmobiliario frente al resto de opciones del mercado de propiedades de la zona, región o incluso el país. Aspecto que no siempre se tiene en cuenta.

2. Abordaje metodológico

Para la consecución de los objetivos de la investigación se siguió una estrategia metodológica compuesta por dos elementos en permanente conexión: 1) el relevamiento y análisis de información y documentos de relevancia; y 2) la realización de trabajo de campo con los principales actores vinculados a los PIs.

El relevamiento y análisis de información y documentos de relevancia se materializan en el marco conceptual y el análisis del contexto general del *Régimen de promoción de inversiones* en Uruguay y de la normativa específica de PIs.

El segundo elemento metodológico empleado –trabajo de campo– tuvo por objetivo complementar y profundizar la información relevada, pero sobre todo generar información nueva o que no se encontraba documentada, y que es de fundamental importancia para el estudio. Este trabajo de campo, junto a la revisión de documentos e información preexistentes, permitió el análisis del instrumento de PIs, tratando de identificar las principales fortalezas y debilidades del régimen, su aplicabilidad a Uruguay y los impactos actuales y potenciales en términos de desarrollo territorial.

Por un lado, se realizaron entrevistas en profundidad cara a cara con referentes de:

a) El régimen de PIs en Uruguay:

- Dirección Nacional de Industrias (MIEM), Ing. Carlos Blasi.
- DINAPYME (MIEM), Ec. Carmen Sánchez y Ec. Paula Correa.
- Uruguay XXI- MEF, Cr. Álvaro Inchauspe (ex Director de la UNASEP).
- CIU/PTIC, vicepresidente de la CIU, integrante de la CAPIT del PTIC, dueño de la empresa PRODIE, Ing. Aníbal Bresque.

b) La administración de los tres PIs existentes en el país:

- ZonaEste / Pache S.A, dueño y Administrador del Parque y dueño de Pache S.A., Fernando Pache.
- Agencia de Desarrollo de Juan Lacaze, Presidente del Consejo Ejecutivo, Whylde Gonnet.
- Departamento de Espacios Públicos de la Intendencia de Salto, Director Fabricio Castillo.

c) Las empresas radicadas en el PI de Juan Lacaze:

- Grupo Textil Mercosur S.A., Encargada de producción, Rosario Roldan.
- Compromiso Social Cooperativa (Taller Ethos), Encargada y coordinadora Graciela Campioni.
- Tecnoblet S.A., Director Dario Bentacor.
- Mizarmar S.A., Encargado de producción, Álvaro Rivero.
- Agolan S.A., Gerente General, Enrique Scagliola.
- Vanoray S.A., Director, Oscar Pereyra.

Por otro lado, fueron llevadas a cabo entrevistas telefónicas y cuestionarios administrados vía correo electrónico. Asimismo, se realizaron consultas telefónicas y por medio de cuestionarios electrónicos a los administradores de otros conglomerados industriales o proyectos que no están bajo el régimen, así como a referentes de las Intendencias departamentales que no tienen PIs, ya sea que están pensando en promoverlos o no (Direcciones de Desarrollo de las Intendencias, por ejemplo).

Del análisis de toda esta información, relevamiento y análisis documental bibliográfico y del trabajo de campo, se arribó al diagnóstico de la situación actual del régimen de PIs en Uruguay y las recomendaciones para mejorar su impacto.

3. La promoción de inversiones en Uruguay y el régimen de PIs

Los regímenes de promoción

Se presentan aquí las principales conclusiones del análisis más detallado incluido en el Informe Final del Convenio con el MIEM.

Desde el punto de vista de los incentivos a la inversión, Uruguay posee un sistema de promoción de inversiones compuesto por un conjunto de regímenes generales y particulares, específicos a determinados sectores de actividad económica como a ciertas áreas geográficas especiales, contando así con diversos tipos de incentivos a la inversión. Resulta útil seguir la clasificación planteada por la *Guía de Regímenes promocionales* del MEF:

- *Inversiones en máquinas y equipos*: procura impulsar la importación de bienes de capital que Uruguay no produce, así como la compra en plaza de aquellos equipos destinados a las actividades agropecuarias e industriales; brindando un régimen automático de acceso a beneficios fiscales relacionados a estas inversiones.
- *Otras inversiones*: busca promover gastos en investigación y desarrollo, honorarios en áreas prioritarias, capacitación del personal y certificación bajo normas internacionales; a través de un régimen automático para acceder a los beneficios fiscales que se otorgan.
- *Sectores, actividades y áreas específicas*: con el fin de promover el desarrollo en determinados sectores de actividad y áreas especiales se brindan diversos incentivos fiscales a las inversiones en los sectores turístico, forestal, software, y frutas, flores y hortalizas, así como en las áreas denominadas Zonas francas, Parques industriales, Depósitos aduaneros particulares, Depósitos fiscales únicos y Depósitos portuarios (Puerto libre). La mayoría de estos regímenes requiere la autorización de proyectos.¹

¹ Dos sectores operan con un régimen automático: Software y Frutas, flores y hortalizas.

- *Proyectos específicos*: promueve inversiones que persigan distintos objetivos, vinculados al progreso técnico, empleo, valor agregado nacional, integración productiva, aumento y diversificación de exportaciones, fomento de micro, pequeñas y medianas empresas, descentralización geográfica. Este régimen opera a través de la presentación de proyectos de inversión.

Corresponde realizar algunas puntualizaciones respecto a algunos de los regímenes mencionados. En primer lugar, de acuerdo con el *Régimen general de promoción de inversiones*, los proyectos específicos de inversión pueden solicitar la declaratoria de interés nacional por parte de Poder Ejecutivo, accediendo con ello a un conjunto de beneficios fiscales.

Haciendo un poco de historia, en el año 1974 entró en vigencia el Decreto-Ley N° 14.178 de “Promoción industrial”, según el cual, se concede la declaración de interés nacional para determinados proyectos de inversión, otorgándoles una serie de exoneraciones tributarias. En 1998 se promulgó una nueva Ley, la N° 16.906, denominada “Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección”, que establece normas referidas a la promoción y protección de las inversiones, y explicita que éstas sean realizadas tanto por inversores nacionales como extranjeros en el territorio nacional. Si bien esta normativa no deroga la Ley N° 14.178, introduce nuevos beneficios para los proyectos promovidos, además de extenderlos a otros sectores. Este régimen tuvo un importante ajuste en su implementación a partir de la reglamentación contenida en el Decreto N° 455/007 del 26/11/2007. Recientemente se cuenta con una nueva reglamentación, la del Decreto N° 02/2012, que introduce algunas modificaciones al régimen, tema en el que se extenderá más adelante.

En segundo lugar, se encuentran los marcos regulatorios referidos a los regímenes que dan lugar a la aglomeración de empresas y localización geográfica: Zonas francas, Puerto libre y Parques industriales.

El régimen de Zonas francas concede amplios beneficios, especialmente tributarios, a las empresas que allí se instalen (por ejemplo: exoneración total de impuestos y la exoneración de aranceles a la entrada y salida de bienes), con objetivos tales como la localización estratégica, comercio exterior, integración económica internacional y empleo. El de Puerto libre permite la libre circulación de mercaderías, sin necesidad de autorizaciones, trámites formales y exonerando de toda tributación a la importación durante su permanencia en el recinto aduanero portuario (configurando un “enclave aduanero”), promoviendo con ello el desarrollo de servicios portuarios eficientes y competitivos, y un mejor posicionamiento de los puertos uruguayos en el contexto regional y mundial.

El régimen de PIs otorga una serie de beneficios tanto para las empresas que se instalen en él, como para el instalador del PI; promoviendo inversiones que apunten a los objetivos de crecimiento de la industria nacional, empleo y descentralización de la actividad económica en el país, entre otros.

El régimen de PIs en Uruguay

La Ley 17.547 de agosto de 2002 y el Decreto 524/005 de diciembre de 2005 que la reglamenta, regulan la instalación y operativa de los PIs y establecen los beneficios fiscales para quien lo instale y explote, así como para las empresas que allí se radiquen.

El Decreto 524/005 explicita en su Artículo 1° que la promoción y el desarrollo de los PIs es declarado de interés nacional por el Gobierno, *con el propósito de estimular el crecimiento de la industria nacional, el incremento de la inversión, la creación de puestos de*

trabajo, la sustitución de importaciones, el crecimiento de las exportaciones, la apertura de nuevos mercados, el progreso tecnológico y la descentralización geográfica. El objetivo de descentralizar geográficamente las actividades económicas es luego profundizado con la priorización de zonas del país, brindando beneficios diferenciales para promover aquellas consideradas prioritarias (las de menor desarrollo).

Es necesario destacar que, si bien se define el propósito del instrumento PI, con éste se procura abarcar muchos objetivos, dejando alguna duda acerca de la existencia de un enfoque conceptual preciso detrás de esta política. Lo anterior se refuerza al observar que dichos objetivos son muy similares a los buscados con los proyectos de inversión del *Régimen general*. Como se señaló en el capítulo referido al marco conceptual, si bien el término PI permite ser asimilado a variados objetivos de política, es de resaltar que la imprecisión acerca de lo que se está queriendo impulsar con los PIs es uno de los problemas que aparecen en la implementación del instrumento y sus resultados.

Un PI es definido por la Ley 17.547 como una superficie que posee determinadas instalaciones y servicios (caminería, energía, agua, telecomunicaciones, entre otros). El Decreto reglamentario lo explicita como *aquellas fracciones de terreno de propiedad pública o privada, urbanizadas y subdivididas en parcelas, dotadas de servicios públicos y privados e instalaciones comunes, con fines de instalación y explotación de establecimientos productivos y servicios conexos*, haciendo implícito que ello promoverá la aglomeración de empresas para el desarrollo de sus actividades. Además, agrega que *el área deberá estar delimitada y amojonada en sus límites*.

Artículo 1º - Ley 17.547 (Denominación): A los efectos de la presente Ley se denomina parque industrial a una fracción de terreno que cuente con la siguiente infraestructura instalada dentro de la misma:

- a) caminería interna, retiros frontales y veredas aptas para el destino del predio, igualmente que caminería de acceso al sistema de transporte nacional que permitan un tránsito seguro y fluido;*
- b) energía suficiente y adecuada a las necesidades de las industrias que se instalen dentro del parque industrial;*
- c) agua en cantidad suficiente para las necesidades del parque y para el mantenimiento de la calidad del medio ambiente;*
- d) sistemas básicos de telecomunicaciones;*
- e) sistema de tratamiento y disposición adecuada de residuos;*
- f) galpones o depósitos de dimensiones apropiadas;*
- g) sistema de prevención y combate de incendios;*
- h) áreas verdes.*

El Poder Ejecutivo reglamentará los requisitos establecidos en los literales del presente artículo, quedando habilitado a agregar otros que considere indispensables para proceder a la habilitación de los parques industriales.

La normativa prevé que en un PI podrán desarrollarse actividades industriales pero también operaciones de almacenaje, clasificación y fraccionamiento que estén exclusivamente asociadas a las anteriores. El comercio al por menor en el interior del PI está prohibido.

Artículo 6º - Decreto 524/2005: Además, de operaciones industriales podrán realizarse operaciones de almacenaje, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercaderías o materias primas, siempre que estén exclusivamente asociadas a las actividades industriales instaladas en los parques.

Artículo 7º - Decreto 524/2005: Queda prohibido a las industrias que se instalen, el comercio al por menor dentro de los parques industriales amparados por la presente reglamentación, salvo aquél destinado al funcionamiento de los propios parques.

La legislación es amplia en cuanto a quiénes pueden instalar PIs. Pueden ser agentes privados o estatales y, dentro de estos últimos, tanto de carácter nacional como departamental.

Artículo 6º - Ley 17.547 (Estímulos de carácter nacional): Las personas físicas o jurídicas que instalen parques industriales dentro del territorio nacional, así como las empresas que se radiquen dentro de los mismos, podrán estar comprendidas en los beneficios y las obligaciones establecidos en la Ley Nº 16.906, de 7 de enero de 1998.

Artículo 7º - Ley 17.547 (Parques de carácter nacional): La Corporación Nacional para el Desarrollo podrá instalar parques industriales debiendo destinar uno de ellos o una parte sustancial de uno a las micro y pequeñas empresas.

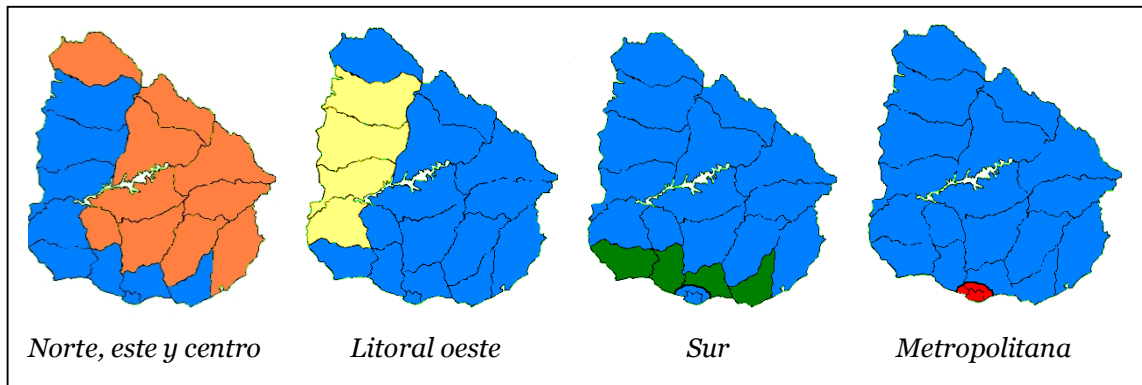
Artículo 8º - Ley 17.547 (Parques de carácter departamental): Los Gobiernos Departamentales podrán por sí, o asociados entre sí, instalar parques industriales en el territorio de su jurisdicción. En estas situaciones podrán gozar de los mismos estímulos referidos en el artículo 6º de la presente Ley.

El Poder Ejecutivo es quién autoriza y habilita los PIs, en conformidad con el Gobierno departamental. Para ello, se crea la figura de la Comisión Asesora, integrada por representantes del Gobierno nacional (tres Ministerios y la OPP), departamental (Congreso de Intendentes), del sector privado (Cámara de Industrias) y sociedad civil (PIT-CNT), quien recibe el proyecto de inversión de PI (presentado por un privado, la CND o un Gobierno departamental) y evalúa si contribuye a los objetivos del instrumento de PIs. También la DINAPYME cumple un rol asesor del Poder Ejecutivo, en relación a la contribución de aquellos PIs en los que se radiquen pequeñas y medianas empresas.

También la instalación de empresas (usuarios) en los PIs debe ser autorizada. En este caso la competencia la tiene el MIEM, previo informe de la Comisión Asesora, quien evaluará si contribuye a los objetivos que se pretende alcanzar con este instrumento. Asimismo, la supervisión y control del funcionamiento de los PIs se encuentra en la órbita del MIEM (la DNI).

Si bien los PIs podrán localizarse en todo el país, la normativa plantea que éstos se instalen en ciudades (con el fin de facilitar el acceso a servicios adicionales a los que cuenta el Parque), en microrregiones productivas, en áreas urbanas o en suburbanas que se prevé urbanizar por el Gobierno departamental. Además, deberán considerarse las disposiciones relativas al ordenamiento territorial y medio ambiente. Con el objetivo de promover la descentralización geográfica, la normativa establece prioridades según cuatro zonas del país: i) norte, este y centro, ii) litoral oeste, iii) sur, y iv) metropolitana.

Figura 1: Zonificación Decreto 524/2005



Fuente: propia

Es de destacar la alta correspondencia entre las zonas establecidas en la regulación del Decreto 524/2005 con algunos de los indicadores departamentales disponibles que brindan una aproximación al grado de desarrollo socioeconómico y competitividad territorial (por ejemplo, Barrenechea y Troncoso, 2008 y PNUD-ART, 2008).

Las prioridades vinculadas a las cuatro zonas geográficas definidas, es acompañada de incentivos diferenciales establecidos también en el Decreto reglamentario de la Ley, a través de determinados beneficios fiscales que se establecen según dichas zonas geográficas.

En primer lugar, las inversiones que realicen las empresas instaladas en los PIs (usuarios) obtendrán el beneficio fiscal de exoneración del IRAE por autocanalización del ahorro.² Este beneficio, que originalmente en el *Régimen general de promoción de inversiones* tenía una exoneración del 50% de la reinversión de utilidades, es elevado progresivamente según las zonas prioritarias: 56,25% en los PIs del área metropolitana, 62,5% en los de la zona sur, 68,75% en los del litoral oeste y 75% en los Parques de la zona norte, este y centro del país. También el plazo para materializar este beneficio fiscal es diferencial en función de las prioridades establecidas: 3 ejercicios fiscales en el caso del área metropolitana (igual que lo que originalmente brindaba el *Régimen general de promoción de inversiones*), 4 años para la zona sur, 5 en el litoral oeste y 6 ejercicios en los PIs de la zona norte, este y centro.

Sin embargo, la normativa no incluye el beneficio del diferimiento del IRAE restante al porcentaje fijado por zona, como sí se aplica en el *Régimen general*. Ello puede provocar que no represente un estímulo importante la ampliación de la autocanalización del ahorro para las empresas medianas y grandes que se instalen en PIs de las zonas metropolitana y sur del país, ya que el aumento del porcentaje (en el régimen de PI comparado con la Ley general) puede provocar un beneficio menor a la ganancia financiera que otorga el diferimiento del restante porcentaje del impuesto (que si lo permite la Ley general).

En segundo lugar, las inversiones en obra civil y activo fijo que realicen los instaladores de los PIs (explotador) obtienen el beneficio fiscal de poder ser amortizadas para la liquidación del IRAE en forma acelerada, estableciendo los años de amortización en función de las zonas geográficas priorizadas: 15 años la obra civil y 5 años el equipamiento en los PIs del área metropolitana, 13 y 4 años respectivamente en la zona sur, 11 y 3 años respectivamente en los

² Se exonera determinado porcentaje de la renta neta fiscal del ejercicio o ejercicios en que la inversión efectivamente se realiza, financiada con utilidades generadas por la ejecución del proyecto, que se capitalicen o se distribuyan como dividendos en acciones.

Parques del litoral oeste, y 9 y 2 años respectivamente en los PIs de la zona norte, este y centro del país.

Si se compara con la reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones, las exoneraciones al IRAE y los plazos de las mismas, junto con la consideración diferencial que el *Régimen general* establece según la ubicación geográfica de los proyectos, disminuye el efecto de las ventajas fiscales por localizarse en un PI. Sin embargo, el requisito del *Régimen general* referido a alcanzar determinado puntaje a las empresas que autocanalizan el ahorro podría hacer que sea más conveniente acogerse al régimen de PI que al marco general de promoción.

Por otra parte, la reglamentación de la Ley de PI otorga otro tipo de beneficios fiscales que se asignan por igual sin diferenciar zona geográfica.

Por un lado, los instaladores de los PIs obtienen como beneficios fiscales:

- Impuesto al Patrimonio: exoneración por un plazo de 7 años de los bienes de activo fijo, incluyendo maquinarias, equipos, obras civiles e instalaciones aplicadas al PI.
- Tributos a la importación: exoneración total a las importaciones de maquinarias y equipos no competitivos de la industria nacional.
- IVA: créditos fiscales por la compra de: a) materiales y servicios para la construcción de obras civiles, b) maquinarias y equipos, incluyendo a los correspondientes al procesamiento electrónico de datos, y c) bienes y servicios para la operativa de los PIs en el caso de los Gobiernos departamentales; dichos créditos se harán efectivos mediante el mismo sistema que rige para las exportaciones.

Por otro lado, las empresas usuarias de los PIs también podrán acceder a los beneficios fiscales establecidos en el *Régimen general de promoción de inversiones* (Ley 16.906), dado que el Gobierno declara promovida en el marco de dicha Ley la instalación de los PIs.

Para acceder a los beneficios del *Régimen general de promoción de inversiones*, aquellas empresas pequeñas que facturen anualmente menos de UI 3 millones (aproximadamente US\$ 350 mil) deberán presentar sus previsiones de ingresos, costos y utilidades para los próximos 5 años, cronograma de la inversión y financiamiento, en lugar de tener que presentar un proyecto como es el caso de las empresas medianas y grandes (que cumplirán igual requisito que en el *Régimen general de promoción de inversiones*). Esto permite el acceso a los beneficios específicos del régimen de inversiones a las empresas pequeñas, que no lo podrían obtener de otra manera por su reducido tamaño económico para enfrentar los costos de la elaboración de un proyecto.

De todas formas, debe tenerse en cuenta que las empresas pequeñas probablemente no accederían al beneficio de la autocanalización del ahorro, ya que éste sólo se aplica para el caso de dividendos no distribuidos de sociedades por acciones, situación que implica que este beneficio sea, en general, aprovechado normalmente por medianas y grandes empresas.

Los PIs existentes en Uruguay

Una vez establecido el marco legal y de beneficios es interesante analizar cuál es efectivamente la situación en el país respecto de la instalación de PIs bajo el referido régimen.

En Uruguay existen diferentes iniciativas distribuidas a lo largo del territorio que configuran “aglomeraciones industriales” que pueden denominarse total o parcialmente como PIs. Sin embargo, solo un pequeño grupo de ellas (tres casos) están amparadas bajo la regulación de PIs establecida en la Ley 17.547. Las restantes iniciativas se encuentran bajo

diversos regímenes jurídicos; muchas son promovidas por reglamentaciones municipales pero no están en el marco de dicha Ley, aunque algunas están en proceso de serlo. Asimismo, existen diversos proyectos, algunos en etapa de evaluación y otros ya en construcción. A su vez, de las consultas realizadas surge que falta información y orientación respecto al régimen y se manifiesta también una falta de orientación más clara en la política de PIs.

Las iniciativas de PIs que actualmente están amparadas por la Ley 17.547 son las siguientes:

- Parque industrial y logístico Plaza Industrial S.A. (ZonaEste) en Canelones.
- Parque industrial Juan Lacaze en Colonia.
- Parque Alto Uruguay en Salto.

El Parque ZonaEste (Parque industrial y logístico Plaza Industrial S.A.) está ubicado en Canelones, en el kilómetro 24,200 de la ruta 101. Es el único de los tres amparados en la Ley de PI que es de iniciativa privada. En efecto, es un emprendimiento del grupo F. Pache S.A., que se dedica al rubro alimenticio y con esta inversión incursiona en el sector de servicios. El Parque fue aprobado como tal en setiembre de 2008 mediante decreto N° 451/008 del Poder Ejecutivo.

Dispone de un fraccionamiento de 22 hectáreas, con una capacidad para albergar 40 empresas, estimando 1.500 m² por parcela. Las inversiones realizadas alcanzan un monto de U\$S 14,5 millones (U\$S 12,6 millones de aporte propio y 1,9 millones de crédito bancario). En la actualidad se encuentran radicadas cinco empresas: F. Pache S.A. (industria alimenticia), Danone (industria alimenticia), L'oreal (belleza, química), Urulamp (artefactos eléctricos) y Cacao del Plata S.A. (industria alimenticia). Otras empresas extra Mercosur estarían interesadas en radicarse en el PI con el objeto de importar insumos, agregar valor y así obtener la certificación de origen Mercosur e ingresar a Argentina, Brasil y Chile (se mencionó el caso de dos empresas españolas interesadas, por ejemplo). La ocupación total del PI se ubica al día de hoy alrededor de los 260 y 270 trabajadores.

A las empresas que se radican en el PI se les otorga un edificio bajo régimen de alquiler por un plazo no menor de 5 años. Inicialmente se planeó un Parque que brindara, además de la infraestructura y servicios tradicionales exigidos por la Ley de PIs, servicios estratégicos como de logística y de administración de comercio exterior. Sin embargo, actualmente funciona como un negocio inmobiliario. La Administración del PI entrega los locales llave en mano y cobra un alquiler, pero no cobra además de eso gastos comunes, tarifa o cuota, básicamente porque no brinda servicios que lo amerite. Los servicios que tiene son galpones y depósitos centralizados, un sistema de combate de incendio, alumbramiento del PI y vigilancia.

El Parque industrial Juan Lacaze se ubica en esa localidad del Departamento de Colonia, a orillas del Río de la Plata, y a 35 kilómetros de la ciudad capital de Colonia en un predio de 7,5 hectáreas. Está en el centro urbano de la ciudad, a 400 metros del puerto. Esta es una aglomeración industrial que claramente se encuentra dentro de lo que la ONUDI define como PI y fue aprobado como tal, según la reglamentación de PIs, en octubre de 2010 mediante resolución N° 835/010 del Poder Ejecutivo.

El proyecto nace como propiedad estatal compartida entre la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y la Intendencia de Colonia (IDC). Actualmente, la CND está en proceso de cancelación de una deuda con el BROU para que pase a su propiedad el terreno que actualmente es propiedad de Agolan, una de las empresas que se encuentra dentro del terreno del PI.

Se localiza en una ciudad industrial que es de las pocas excepciones que hay en el interior del país. En efecto, Juan Lacaze se desarrolló a través del crecimiento de dos grandes

empresas; la actual FANAPEL y la ya mencionada ex Campomar y Soulas. Por lo tanto, es una localidad que presenta ciertas ventajas en cuanto a la presencia de una cultura industrial, lo que permite una mano de obra más especializada y sobre todo acostumbrada a la cultura del trabajo en la industria (lo que no es fácil encontrar en otros sitios).

Actualmente la Administración del PI está a cargo, en forma parcial, de la Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze (ADE), que tiene un comodato por el cual la Intendencia le permite administrar el Parque hasta la finalización del período de gobierno o hasta que se constituya un fideicomiso, tanto de la IDC como de la CND, a favor de la Agencia para concederle la administración total.

La mayoría de las empresas radicadas en el PI son de origen extranjero, especialmente de Argentina. Predominan los emprendimientos del rubro textil orientados al comercio exterior. Por lo que es, en alguna medida, un PI especializado aunque el objetivo de la Administración del PI no es que sea un parque temático sino que aspira a que se diversifiquen los rubros de las empresas que se instalen para evitar la dependencia que tuvo la ciudad de un solo rubro.

Además, cabe señalar que el CETP (ex-UTU) de Juan Lacaze, especializada en el rubro textil, tiene sus talleres funcionando dentro del PI. Se trata de un convenio en el marco de lo que se ha denominado circuito educativo-industrial, para capacitación, realización de prácticas, incubadoras de empresas, antecedentes laborales.

El PI cuenta con ciertos servicios centralizados, pero se encuentra en una etapa muy primaria en el proyecto que tienen planeado, al punto que hoy en día no cuenta con algunos de los servicios básicos. Durante el año 2012 estaba previsto hacer una inversión importante para poder brindar muchos servicios con los que hoy no cuenta y para mejorar otros.

La Administración del PI no tiene como objetivo un negocio inmobiliario. Sin embargo, desde la demanda, muchas de las empresas que se localizan o muestran interés en el PI tienen una motivación relacionada con la característica del PI como una de las posibles formas disponibles de propiedad industrial o una de las opciones inmobiliarias a evaluar para instalar una planta de producción en Uruguay.

De todas formas, hay que señalar que en un futuro, cuando el PI se encuentre con un mayor desarrollo, no se debería descartar que también puedan jugar un rol en la localización de emprendimientos la apropiación de beneficios asociados a la provisión de variados servicios a un costo relativo más bajo comparado con la provisión individual o la atracción relacionada con ventajas por economías de aglomeración y externalidades positivas. Esto en realidad es parte del plan de la ADE como administrador del PI. Pero, como fuera señalado, actualmente no son esas las razones por las que el PI muestra capacidad de atracción.

El Parque Agroindustrial “Alto Uruguay” es en realidad un proyecto, a pesar de estar aprobado desde 2010. Se ubica en un predio de 90 hectáreas en la intersección de las rutas 3 y 31, a once kilómetros de la Represa Hidroeléctrica y Puente Internacional de Salto Grande. Nace como una iniciativa de la Intendencia de Salto, que es la propietaria y administradora del PI, con la idea de que se desarrollen en él actividades agroalimentarias, en especial hortofrutícolas y así desarrollar un Parque especializado explotando la potencialidad de este rubro del departamento. El PI no se encuentra operativo y no tiene prácticamente ninguna inversión en infraestructura. En pocas palabras, al día de hoy es solo un terreno cercado y no hay empresas radicadas en el mismo.

Existe un problema con el tema de la propiedad de las parcelas, ya que los empresarios interesados en radicarse en el PI pretenden ser propietarios de las mismas y no arrendatarios.

Este tema resulta muy diferente a la situación en ZonaEste y el PI Juan Lacaze, donde los propios interesados en localizarse en el PI valoraban como una ventaja ser arrendatarios y no tener el riesgo de asumir la propiedad de un inmueble, obteniendo menores costos de entrada y mayor flexibilidad de salida. Tal vez en el caso de Salto el tipo de emprendimientos hortofrutícolas y los orígenes de los capitales (en gran parte nacionales) conlleven otra lógica, donde los empresarios quieran asegurarse la propiedad del inmueble. Por otro lado, en este PI, que al día de hoy no tiene absolutamente nada en lo que refiere a infraestructura, parece más lógico que los empresarios que quieran invertir en generar toda la infraestructura quieran tener alguna garantía de propiedad sobre el inmueble/parcela.

4. ¿Por qué solo se han creado tres PI?

El análisis del actual sistema de promoción de inversiones uruguayo, compuesto por un conjunto de regímenes generales y particulares, permite decir que se le plantea al inversor una oferta de marcos normativos (el general y el de PIs) que tienen cierta competencia entre ellos. Dejando de lado cuál surgió primero, lo cierto es que el caso aquí analizado de PIs aparece como alternativo y competitivo del *Régimen general de promoción de inversiones* regulado por la Ley 16.906 y su Decreto 02/012 (que sustituye al Decreto 455/007). De las entrevistas realizadas con actores clave y referentes, hay evidencia clara y compartida de que tal competencia existe. A modo de ejemplo se reproducen algunos comentarios recogidos de las entrevistas:

- *Solo se crearon 2 PIs desde su reglamentación en 2005.*
- *La mejor forma de ver que la reglamentación de PIs no funciona es ver en que los hechos éstos no se forman.*
- *Ninguna de las empresas instaladas en los PIs acudió al régimen de Parques, todas van por el Régimen general de promoción de inversiones del Decreto 455.*
- *El Decreto 455 barrió con el 524.*
- *Los PIs sirven para pequeñas empresas que no pueden ampararse en la Ley de inversiones.*

En el Convenio con el MIEM se realizó un estudio de simulación de inversiones acudiendo a ambos regímenes, como forma de confirmar la evidencia antes señalada sobre la elección de las empresas de acudir al amparo del *Régimen general* en lugar del de PIs. Dicho ejercicio no se reproduce aquí por espacio, por lo que se comentarán sus resultados. Se realizó para dos tipos de inversiones (una pequeña y una grande) y suponiendo distintos valores de un conjunto de variables clave para la simulación de la obtención de los beneficios fiscales en ambos regímenes. El ejercicio consistió en un total de 38.880 simulaciones, es decir casos de inversiones para las cuales se simularon los beneficios a los que efectivamente accederían si acudieran al régimen de PI, al *Régimen general* alojándose fuera de un PI y al *Régimen general* localizándose, además, dentro de un PI. Del total de simulaciones, en los siguientes cuadros 1 y 2, se presentan solo algunos ejemplos como forma de resumir determinadas tipologías de inversiones y la conveniencia de acudir a uno u otro régimen de promoción. No se pretende con los ejemplos que se seleccionaron reflejar situaciones promedio sino que, por el contrario, se trató de mostrar tipologías de inversión que, por un lado, pudieran ser relevantes en cuanto a encontrar un umbral en el cual el régimen de PI fuera conveniente y, por otro lado, que fueran tipologías de inversiones creíbles.

Una primera evidencia que se desprende del ejercicio de simulación realizado es que el régimen de PI resulta conveniente únicamente en grandes inversiones destinadas a producir

bienes con tecnología primaria o basados en recursos naturales, que no inviertan en producciones más limpias o I+D+i, que no estén orientados al mercado exterior, que generen bajo empleo y que tengan baja o media rentabilidad pero, sin embargo, que tengan alta capacidad de reinversión de utilidades para financiar la inversión. En suma, se trata de inversiones de montos considerables que en varios casos no están alineadas a los objetivos que explicita el régimen de PI, además de tener algunos supuestos que podrían ser contradictorios, por ejemplo: ser relativamente poco rentables y tener una alta capacidad de reinversión.

Cuadro 1: Comparación de beneficios fiscales entre Regímenes para una inversión “grande”

Inversión “grande”, con una inversión de US\$ 30.000.000				
Tipología	Supuestos específicos	Beneficios fiscales (en % de la inversión)		
		Parque industrial	Ley 16.906 fuera de PI	Ley 16.906 dentro de PI
Poco rentable, tecnificada y empleadora, no exportadora, con capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología primaria o basada en recursos naturales, no exporta, financiada en 50% con fondos propios, TIR=5%, 10 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), sin inversión en PL+ID.	7,5%	5,4% a 6,9%	6,6% a 8,4%
Rentable, poco tecnificada y empleadora, no exportadora, con alta capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología primaria o basada en recursos naturales, no exporta, financiada en 77% con fondos propios, TIR=10%, 10 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), sin inversión en PL+ID.	14,4%	10,9% a 13,8%	13,3% a 16,8%
Rentable y empleadora, poco tecnificada y exportadora, con capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología baja, 25% exportadora, financiada en 50% o 77% con fondos propios, TIR=10%, 50 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 15% inversión en PL+ID.	9,4% o 14,4%	22,5% a 24,0%	24,0% a 27,0%
Muy rentable y exportadora empleadora, tecnificada y con alta capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología media, 50% exportadora, financiada en 50% o 77% con fondos propios, TIR=18%, 50 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 15% inversión en PL+ID.	9,4% o 14,4%	45,9% a 48,6%	51,3% a 54,0%
Altamente rentable y exportadora empleadora, muy tecnificada y con capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología alta, 50% exportadora, financiada en 50% con fondos propios, TIR=30%, 50 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 30% inversión en PL+ID.	9,4%	90,0%	99,0%

Notas: el rango de beneficios fiscales se debe a los demás supuestos utilizados: i) departamento de localización (Artigas o Treinta y Tres en el ejercicio realizado), ii) cociente facturación/inversión.

La segunda evidencia refiere a que para el resto de inversiones, el régimen de PI brinda un máximo de beneficios muy inferior al que se obtendría por el *Régimen general*. Por ejemplo, en todas las tipologías presentadas en el cuadro 1, no superaría el 14% mientras que en el

Régimen general ronda entre 23% y 90% si se aloja fuera de un PI o entre 24% y 99% si lo hace dentro de un PI. Por ejemplo, el caso de una inversión grande, que sea rentable, empleadora, exportadora, tecnificada y con alta capacidad de reinversión, obtiene beneficios netamente superiores en el *Régimen general* en comparación al régimen de PI: más del 50% de la inversión realizada contra 14%, respectivamente.

Cuadro 2: Comparación de beneficios fiscales entre Regímenes para una inversión “pequeña”

Inversión “pequeña”, con una inversión de US\$ 300.000				
Tipología	Supuestos específicos	Beneficios fiscales (en % de la inversión)		
		Parque industrial	Ley 16.906 fuera de PI	Ley 16.906 dentro de PI
Poco rentable, tecnificada y empleadora, no exportadora, con capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología primaria o basada en recursos naturales, no exporta, financiada en 50% con fondos propios, TIR=5%, 2 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), sin inversión en PL+ID.	7,5%	2,0% a 2,7%	2,1% a 3,0%
Rentable, poco tecnificada y empleadora, no exportadora, con alta capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología primaria o basada en recursos naturales, no exporta, financiada en 77% con fondos propios, TIR=10%, 2 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), sin inversión en PL+ID.	14,4%	3,9% a 5,4%	4,3% a 5,9%
Rentable y empleadora, poco tecnificada y exportadora, con capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología baja, 25% exportadora, financiada en 50% o 77% con fondos propios, TIR=10%, 5 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 15% inversión en PL+ID.	9,4% o 14,4%	11,5% a 12,2%	12,9% a 14,9%
Rentable y empleadora, poco tecnificada y exportadora, con baja capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología baja, 25% exportadora, financiada en 25% con fondos propios, TIR=10%, 5 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 15% inversión en PL+ID.	4,7%	11,5% a 12,2%	12,9% a 14,9%
Muy rentable y exportadora empleadora, tecnificada y con alta capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología media, 50% exportadora, financiada en 50% o 77% con fondos propios, TIR=18%, 5 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 15% inversión en PL+ID.	9,4% o 14,4%	26,0% a 27,8%	31,8% a 35,1%
Muy rentable y exportadora empleadora, muy tecnificada y con alta capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología alta, 50% exportadora, financiada en 50% o 77% con fondos propios, TIR=18%, 5 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 30% inversión en PL+ID.	9,4% o 14,4%	35,1% a 37,8%	37,8% a 40,5%
Altamente rentable y exportadora empleadora, muy tecnificada y con capacidad de reinversión	En zona norte, con tecnología alta, 50% exportadora, financiada en 50% con fondos propios, TIR=30%, 5 empleos generados (25% mujeres o en edades críticas), 30% inversión en PL+ID.	9,4%	58,5% a 63,0%	63,0% a 67,5%

Notas: el rango de beneficios fiscales se debe a los demás supuestos utilizados: i) departamento de localización (Artigas o Treinta y Tres en el ejercicio realizado), ii) cociente facturación/inversión.

El cuadro 2 muestra la simulación para el caso de las inversiones pequeñas, mostrando conclusiones similares a las expuestas para las grandes.

Las inversiones a las que les resultaría conveniente acudir al régimen de PI son aquellas que producen bienes con tecnología primaria o basados en recursos naturales, que no inviertan en producción más limpia o I+D+i, que no son exportadoras, que generen poco empleo y que son poco o medianamente rentables, pero que, sin embargo, cuentan con alta capacidad de reinvertir utilidades para financiar la inversión. El ejercicio de simulación realizado para esta tipología de empresas denota una ventaja significativa del régimen de PI, más que duplicando los beneficios fiscales del *Régimen general*, aunque en ningún caso supera al 15% de la inversión realizada. Se trata así de inversiones pequeñas que no están alineadas a los objetivos que explicita el régimen de PI y, al igual que se señaló para el caso de las grandes, difícilmente se cumpla el supuesto de ser empresas poco rentables y al mismo tiempo financiar buena parte de la inversión con reinversión de utilidades.

Un caso que se encuentra en el umbral o punto de equilibrio entre ambos regímenes refiere a una inversión que utiliza en la producción de bienes tecnología baja e invierte poco en producción más limpia o I+D+i, exporta el 25% de sus ventas, genera poco empleo, tiene una rentabilidad media y cuenta con una alta capacidad de reinvertir utilidades para financiar la inversión. En este caso, el beneficio que obtendría acudiendo al régimen de PI (entre 9,4% y 14,4%) se asimila al que obtendría en el *Régimen general*, tanto si se ubica fuera de un PI (entre 11,5% y 12,2%) como dentro (entre 12,9% y 14,9%).

Para el resto de inversiones, la evidencia que se desprende del ejercicio de simulación realizado da cuenta de beneficios por el régimen de PI muy inferiores a los que se obtendrían por el *Régimen general*, estando topeados en el primero en el entorno del 14%; mientras que en el *Régimen general* los beneficios fiscales pueden llegar a representar el 68% de la inversión.

Por lo tanto, el régimen de PIs se concibió como un instrumento para promover la atracción de inversiones, con énfasis en favorecer determinados departamentos (los menos favorecidos en términos de desarrollo), pero fundamentalmente por la vía de los beneficios fiscales. Esta estrategia no tiene sentido en el marco de la estrategia del país del marco general de promoción de inversiones, que ya determina beneficios fiscales superiores a los del régimen de PIs y que, en su última modificación con el Decreto 02/2012 incluso incorpora el caso de los PIs, otorgando un 15% adicional al puntaje que obtiene según los criterios del *Régimen general*. Por otra parte, el *Régimen general* también contempla mayores beneficios para radicaciones de la inversión en departamentos menos favorecidos.

Queda claro que los beneficios fiscales del régimen de PIs no operan para atraer empresas. Otra cuestión refiere a los instaladores de los Parques; los beneficios fiscales que se otorgan parecen insuficientes y han tenido poco éxito. La evidencia de que hay solo dos PIs en funcionamiento en Uruguay (bajo la Ley de PI) da cuenta de que más que un factor promotor de la instalación, los beneficios fiscales de la Ley 17.547 operaron más como una ayuda complementaria pero que no incide significativamente en la decisión de instalar un PI.

Retomando algunas de las clasificaciones de PI realizadas por ONUDI (1979b), es relevante definir a la hora de considerar beneficios fiscales para los instaladores, si se pretende promover un PI en un territorio con objetivo de generar mayor actividad económica y empleo, o si se pretende únicamente relocalizar industrias en una lógica de planificación territorial. En la situación actual, más bien estaríamos frente a una herramienta que es vista, en algunos casos, con utilidad para las cuestiones de ordenamiento territorial y espacial y, en otros casos, para ofrecer un negocio inmobiliario adecuado dadas condiciones preexistentes en esa zona.

Un aspecto clave son los servicios que debería ofrecer un PI. La Ley de PIs plantea una serie de instalaciones y servicios con las que éstos deben contar, entre ellos energía, agua y telecomunicaciones. Sin embargo, en estos aspectos no se verifica el apoyo de las instituciones públicas competentes. El tema de la energía es uno de ellos, y en particular el de la energía eléctrica. La evidencia generalizada en los diferentes PIs del país da cuenta de una falta de apoyo importante desde la empresa pública de electricidad (UTE) hacia esta política de aglomeración empresarial. Dos ejemplos de ello lo reflejan: los PIs en funcionamiento no cuentan con un suministro de energía suficiente y con una tarifa como gran consumidor; aspectos que podrían tener una reglamentación relativamente sencilla si se quisiera apuntalar la política de PIs. La tecnología de las comunicaciones es otro tema recurrente y en donde no se observa el apoyo necesario de la empresa pública ANTEL a la política de promoción de PIs. También con el agua y el saneamiento existen algunos problemas en los Parques.

Un ejemplo de interacción positiva entre el propio Estado es el hecho que un proyecto de inversión a realizarse en un PI tiene avances en la tramitación para obtener el visto bueno de la DINAMA, por el solo hecho de instalarse en un PI bajo el régimen que ya cuenta con las aprobaciones correspondientes. Esto lamentablemente es una excepción y no la norma.

Dentro del planteo de Walker y Storper (1981) sobre la lógica empresarial de considerar al PI como un negocio inmobiliario, se plantean las interrogantes sobre el tema de la propiedad de las parcelas del PI. La inversión que realizan las empresas en los PIs enfrenta la particularidad de tener que ser realizada en terreno “ajeno” (aunque en algunos casos se brinde un comodato a largo plazo). Esto ha sido destacado por varios referentes del régimen así como por los propios empresarios. La inversión realizada en un terreno del cual no se es propietario no es reconocida y, por lo tanto, no forma parte del capital societario y dificulta la obtención de financiamiento. Este es sin dudas un aspecto a corregir.

Por otra parte, el hecho de no ser propietario de la parcela sino arrendatario es valorado en forma diferente según el actor empresarial y el caso. Cuando la “no propiedad” se visualiza como un problema esa mirada se relaciona con empresas nacionales que requieren financiamiento (y se plantea la dificultad antes mencionada de que no se considera la inversión en el PI como capital societario para calificar para préstamos) y en casos donde el PI no ofrece condiciones mínimas constructivas, por lo que la inversión es prácticamente de cero (como en Salto; allí si las empresas prácticamente construyen el Parque querrán parte de la propiedad). Cuando la “no propiedad” se visualiza como una ventaja se asocia a la operativa de empresas extranjeras (o nacionales grandes), orientadas hacia la búsqueda de renta para sus accionistas más que por la propiedad de activos y que, generalmente, ya cuentan con financiamiento.

Otro aspecto que incide en la instalación en un PI son las limitaciones de cara a futuras expansiones en caso de no contar éste con una superficie suficiente y estratégicamente organizada. También hay cuestiones de vecindad y convivencia al interior del Parque que puede limitar la realización de inversiones, lo que varios entrevistados destacaron como “costos intangibles”, y que es necesario considerar por parte del administrador para tener cierto control sobre los criterios de construcción y organización dentro del PI. Este es un aspecto que ya ha sido visualizado por parte de varios de los referentes institucionales del régimen, incluidas las Intendencias departamentales, que en algún caso con el fin de promover la instalación de PIs han avanzado en la enajenación de los predios en donde éstos se instalarán, de forma de buscar una solución al problema antes planteado.

Uno de los principales beneficios que la teoría destaca de la conformación de PIs (Bredo, 1960; Briazo y otros, 2003 y Türk, 2006) es el aprovechamiento y articulación entre las empresas que allí operan, así como las indirectamente vinculadas (proveedores, servicios

comunes, etc.). En otras palabras: generación de sinergias. Tanto el acceso a servicios (de variada índole) como el costo son dos variables que pueden mejorar mucho para las empresas en un esquema de cooperación y articulación gestionada en el marco de un PI, redundando en beneficios para todos. A su vez, esto también permite articulaciones entre empresas de diferentes tamaños. Incluso, más allá del acceso y costo respecto a servicios, materias primas y proveedores, pueden surgir relaciones de compra-venta y esquemas de subcontratación dentro del propio PI.

Entre las principales sinergias que podrían alcanzarse se destacan desde el aprovechamiento de servicios operativos y de mantenimiento (talleres, herrerías, carga y descarga, limpieza de vehículos de transporte, gestión de residuos y desperdicios, etc.), hasta el uso común de servicios logísticos (sala de reuniones, comedor, vestuarios). Adicionalmente, algunos administradores de Parques consultados resaltan el hecho de que la pertenencia y apropiación del “Parque” por parte del conjunto de empresas genera cierto control sobre las mismas empresas del PI, que en algunos casos puede ir motivando la “depuración” de empresas no rentables o con irregularidades o, por la positiva, generando alguna “marca” beneficiosa que todas las empresas defiendan como carta de presentación.

Sin embargo, la realidad de los dos PIs del país bajo la Ley 17.547 que actualmente tienen empresas operando, muestra una prácticamente nula vinculación entre las mismas, las que no solo no comparten servicios y no han motivado la instalación de empresas para brindarlos, sino que además tienen reducidos mecanismos de comunicación. Por el contrario, el Parque Tecnológico Industrial del Cerro, si bien no está amparado en el régimen de PI, es una experiencia más favorable en este sentido, con instancias de intercambio dirigidas a la búsqueda de sinergias entre las empresas. Además de la necesidad de una buena comunicación y una estrategia de promoción de la búsqueda de sinergias, existe también un tema de escala en cuanto a cantidad de empresas que debe haber en un Parque para que se desarrollen efectivamente servicios comunes. Las 5 empresas del PI ZonaEste y las 6 del PI de Juan Lacaze, no parecen generar aún esa escala suficiente.

No obstante, no es sólo un tema estático en cuanto a la cantidad de empresas que hoy hay en cada PI, sino que también es un tema de enfoque hacia la atracción de empresas. Es decir, cómo se posiciona el PI y cuál es su oferta hacia las empresas. Como se analizó, la motivación de las empresas no viene en general por la promesa de servicios comunes y sinergias con otras empresas o instituciones, que no forman además parte del menú que se les puede ofrecer por el momento, sino que se ven atraídas por el lado de solucionar el tema locativo en forma conveniente y aprovechar economías de localización que van más allá del PI en sí mismo (área metropolitana de Montevideo en el eje dinámico de Ruta 8, 101 y 102 para el caso de ZonaEste y la proximidad a Buenos Aires de Juan Lacaze). Aquí se refleja la diferencia entre un PI entendido como una solución inmobiliaria que aprovecha ventajas de localización o un PI promotor de interacciones y sinergias entre empresas.

Complementariamente al tema de la escala, hay un aspecto que se vincula con los lazos preexistentes con las actividades industriales en las ciudades en donde se instalen los Parques (sobre todo en el interior del país). En lugares como Juan Lacaze, donde hay una cierta cultura industrial, la aglomeración de empresas que promueva un PI puede también complementarse con sinergias con otras empresas instaladas fuera del predio del PI. Esto podría ser incluso promovido específicamente.

5. Reflexiones finales

La Ley de PI de Uruguay y su normativa ha generado una situación que podría ubicarse en un híbrido entre las definiciones de ONUDI (1979a y 1979b) de PI y área industrial. Si bien la Ley procura explícitamente impulsar la figura del PI como tal, en la práctica la situación se parece mucho más a la de las áreas industriales de ONUDI.

En este sentido, podría ser útil precisar más que tipo de aglomeración industrial se pretende. Sobre todo porque en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable ya existen las herramientas de planes de ordenamiento territorial a diferentes escalas que permiten diferenciar los usos de los suelos y planificar el desarrollo de la actividad económica en el espacio. Por lo tanto, un régimen de PI que se justifique en constituir una herramienta para determinar zonas industriales no parece ser necesario (sino redundante) en el marco de la normativa nacional respecto al ordenamiento territorial. Una de las posibilidades es que los PIs se posicionen en forma clara como instrumentos de promoción económica para el desarrollo territorial.

Del punto de vista de los beneficios fiscales para las empresas que se radiquen en un PI queda claro luego del análisis que éste no es el fuerte del instrumento ni implica un diferencial respecto al *Régimen general de promoción de inversiones*. No justifica, por lo tanto, un régimen específico de exoneraciones o devoluciones de impuestos tal cual está planteado.

Un aspecto a considerar es solucionar el problema de acceso al financiamiento que se genera cuando la inversión es realizada en un terreno del cual no se tiene la propiedad y, por ende, no es reconocida como parte del capital societario. Por ejemplo, el régimen de PIs podría prever un mecanismo de acceso al financiamiento a través de un fondo de garantía o algún mecanismo diseñado junto con la banca pública de desarrollo (BROU).

Entre los beneficios que un PI debería reportar a las empresas que se instalen allí, y en línea con las principales fortalezas de los Pis destacadas por Brezo (1960), sería un importante aporte de valor agregado, sobre todo para las PYMES, brindar soluciones integrales que superan las prestaciones individuales de ciertos servicios. Por ejemplo, agua, energía, saneamiento y transporte, vigilancia, mantenimientos edilicios y de áreas verdes, certificaciones, alimentación de los trabajadores, tratamiento de los efluentes y residuos. En este tema se está prácticamente en cero.

Tampoco hay una articulación de la política de desarrollo industrial de los PIs con los servicios de provisión pública. Por ejemplo, los PIs en funcionamiento no cuentan con un suministro de energía suficiente y no cuentan con una tarifa como gran consumidor (cada empresa se considera gran consumidor o no de acuerdo a su característica individual, sin consideración de que está en un PI). Podría ser una medida de impacto la conexión o acceso subsidiado a los servicios de energía, agua y saneamiento. Sin embargo, esto debería operar en los casos que el PI sea una propuesta alineada con las estrategias de desarrollo industrial y productivo del Gobierno y la planificación espacial de esos desarrollos. Es decir que no se recomienda una aplicación horizontal y universal. Esto significa evitar que se impulsen PIs en zonas que no fueron planificadas de uso industrial o que presentan complejidades no justificadas (y excesivamente costosas) para realizar las conexiones de los referidos servicios.

Un elemento que sí puede requerir un tratamiento fiscal diferencial refiere a considerar beneficios a los instaladores de los Parques. Sin embargo, modificar esta situación, generando mayores incentivos a la instalación de PIs, requiere de una definición previa más clara del

contenido y objetivo respecto al uso del instrumento PIs como política económica e industrial (incluso territorial). Esto es así porque para generar esos incentivos desde el Estado hay que aplicar (o renunciar a) recursos que siempre son escasos, y para que tenga efecto hay que pensar en recursos de magnitud importante (que realmente incidan en la decisión de instalar un PI).

Desde el punto de vista de los beneficios que se esperan para las empresas en términos de economías de aglomeración y externalidades positivas por formar parte de un PI, la realidad en Uruguay muestra que dichos beneficios no se han dado y la experiencia internacional enseña que el promover PIs en sí mismo no asegura generar sinergia ni articulación en redes, ni siquiera una mejora tecnológica o innovación en las empresas. Ese resultado depende del contenido real de la política que se defina como PI.

Como resultado general, que resume las anteriores consideraciones, este equipo de investigación cree que la cuestión fundamental radica en pensar el instrumento de PI desde la perspectiva más general de la política industrial para una zona, región o el país.

En este caso se trata de evaluar si se quiere definir claramente que el objetivo del instrumento PI es promover el desarrollo industrial y productivo y el empleo de determinadas regiones o fortalecer una determinada especialización territorial sectorial que se considere estratégica o deseada. En este sentido ya no se vería al PI solo como una herramienta de planificación espacial o la reglamentación de un negocio inmobiliario respecto de la propiedad industrial, sino como un instrumento que está fuertemente relacionado y en forma funcional a una “estrategia de desarrollo”, en escala nacional, regional y local.

La anterior definición es clave al momento pensar la herramienta PIs como promotora del desarrollo del territorio, teniendo en consideración que por sí solas las infraestructuras y servicios que brindan los PIs no son suficientes para el logro de un proceso de desarrollo local. Para que ello ocurra es necesario además que se generen interrelaciones entre actores locales y empresas, las que no vienen dadas de forma automática con el formato o régimen que se aplique. Como ya ha sido resaltado, la organización de la producción en el territorio que resulta favorable a estos procesos puede provenir de diferentes formatos (parques industriales, clusters, cadenas, redes, etc.), tornándose más importante que la forma específica que se adopte, las características y condiciones que determinan el contexto en el que se producirá dicho proceso de desarrollo en el territorio.

Para avanzar en este sentido, sería necesario definir una política de PI, o más en general de localización industrial para el desarrollo, que tuviera una cierta orientación estratégica. Es decir que no se trataría de una promoción de PI en todos lados y con los mismos beneficios en todas partes. Tendría más posibilidad de contar con mayores recursos y tener un impacto más importante si se considerara al instrumento de PI como política de desarrollo industrial y/o territorial disponible en forma diferenciada, según la estrategia de desarrollo industrial nacional y regional. Esto debería acompañarse de incentivos importantes que favorezcan la instalación de PIs (beneficios a los instaladores). Incluso, estos incentivos pueden estar sujetos a una aprobación caso a caso, por ejemplo, por parte del MIEM junto con la OPP y el MEF, de acuerdo a que la propuesta esté alineada con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo (las políticas y estrategias impulsadas por estos Ministerios y Presidencia).

Por lo tanto, se recomienda priorizar localizaciones específicas y sectores o actividades productivas para promover el instrumento, en forma articulada con otras políticas que existen o que se quieren llevar adelante. En esas localizaciones priorizadas resulta fundamental avanzar con acuerdos con las empresas públicas para ofrecer condiciones más favorables de acceso a servicios, calidad de los mismos, prestaciones y precios. Cabe reiterar que no como un

mecanismo horizontal y universal, sino orientado estratégicamente a la localización y sector que se priorice (por ejemplo, la industria de la madera en Tacuarembó y Rivera).

A su vez, una política de este tipo, diferenciada y localizada, permite en cada caso articular con diferentes instrumentos que puedan promover la conformación de cadenas de valor y relaciones de sub-contratación, compra conjunta de insumos y materias primas, desarrollo de industrias conexas y auxiliares a las industrias principales del PI, difusión y aprendizaje tecnológico, promoción de un mercado de trabajo especializado según los requerimientos del PI, entre otras ventajas similares. Un ejemplo de esto podría ser el armado de un programa de desarrollo de proveedores, pero que no sería un instrumento disponible ni siquiera para todos los PIs que se definan estratégicamente, sino solo para aquellos casos en los que el instrumento se justifique.

Por otra parte, la experiencia internacional otorga una gran importancia a la política pública de desarrollo empresarial e industrial en la promoción de articulaciones entre los agentes y a la solución de problemas de acceso a información, tecnología, mercados e incluso servicios básicos, ya sea en el marco de parques industriales, conglomerados o clusters. Es decir que las definiciones de política industrial y de desarrollo son el verdadero contenido de un instrumento como los PIs u otros posibles. Por ese lado es que se torna necesario avanzar en definiciones estratégicas, si se quiere pensar en el instrumento como una verdadera herramienta de promoción del desarrollo industrial en el país y sus regiones.

Bibliografía

Alburquerque, F. (2006) “Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”, Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.

Alonso, J.L. y Méndez, R (2000) *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Ed. CIVITAS, Madrid.

Barreiro Cavestany, F. (2000). “Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local”, Documento de Trabajo.

Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008). “Regionalización de oportunidades de inversión en las economías departamentales”. Programa FOMIN – MEF/UNASEP. Montevideo.

Becattini G. (2002) “Anomalías Marshallianas” en *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Becattini G., Costa M.T. y Trullén J. (eds), CIVITAS, Madrid.

Bredo, W. (1960) *Industrial Estates: Tool for Industrialization*, Stanford University, Stanford Research Institute, International Industrial Development Center, Free Press.

Boisier, S. (2001) “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?” en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Borillo, José Antonio (1999) “El parque industrial en el mercado de propiedades industriales: perspectivas sobre la localización de la industria argentina”, en *Boletín Electrónico de la Asociación de Incubadoras y Parques Tecnológicos, de la Provincia de Buenos Aires*, No. 6, Año 1.

Briazo, Luis; Fritzsche, Federico; y Vio, Marcela (2003) “El lugar de la industria: los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la región metropolitana de Buenos Aires” en *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol.29, número 86, pp.109-135.

CEPAL (2001) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. Aghón, G. (Dir), Alburquerque, F., y Cortés, P. (comp.) CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.

Grabher, G. (1993) *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London and New York: Routledge.

Hendry, C., Brown, J., DeFillipi, R. y Hassink, R. (1999) “Industry clusters as commercial, knowledge and institutional networks. Opto-electronics in six regions in the UK, USA and Germany”. En A. Grandori (ed.) *Interfirm Networks. Organization and Industrial Competitiveness*. London-New York: Routledge.

Instituto de Economía (1969) “El proceso económico del Uruguay”, FCEA de la UDELAR, Editorial Fondo de Cultura Universitaria.

- Krugman, P. (1997) *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Ed. Antoni Bosch.
- Navarro Arancegui, M. (2001) “El análisis y la política de clusters”, ESTE-Universidad de Deusto. On line: <http://eprints.ucm.es/6760/>
- ONUDI (2002) *Guía para el desarrollo de proveedores*, Programa de Subcontratación y Gestión de Proveedores Industriales, Subdivisión de Promoción Industrial y Tecnología. Viena: ONUDI/ Naciones Unidas.
- ONUDI (1979a) *La eficacia de los parques industriales en los países en desarrollo*. Nueva York/Viena: ONUDI/ Naciones Unidas.
- ONUDI (1979b). *Pautas para el establecimiento de parques industriales en los países en desarrollo*. Nueva York/Viena: ONUDI/ Naciones Unidas.
- OPP (2010) “Promoción de IED en Uruguay 2010. Compilación de trabajos realizados en el marco del Programa UNA ONU”; Proyecto A: Fortalecimiento institucional para el diseño de estrategias de desarrollo económico; Componente: Fortalecimiento Institucional para la captación de la inversión extranjera; OPP, UNASEP, Unidos en la Acción (ONU), ONUDI.
- PNUD-ART (2008) “El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?”. Barrenechea, P. y C. Troncoso.
- Porter, M. E. (1998) “Cúmulos y competencia. Nuevos objetivos para empresas, Estados e instituciones”. En Porter, M. E. *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones* (pp. 203-288). Bilbao: Ediciones Deusto.
- Quintero Marín, R. (2004) *Desarrollo integral local*, Fundación Social. Bogotá.
- Rodríguez Miranda, A. (2010) “Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva”. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2010. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2006a) “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”. Serie Documentos de Trabajo, DT 02/2006. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2006b) “Cadenas productivas en el Mercosur. Los Foros de Competitividad: una herramienta para la complementación productiva y la cooperación regional”. Informe Técnico 017-06, Consultoría del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del Mercosur, Proyecto "Fortalecimiento Institucional del Mercosur y Consolidación del Mercado Regional" (ATN/SF-9014-RG).
- Rodríguez Miranda, A. y Sienra M. (2008) *Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press.
- Türk, Ersin (2006) “An Evaluation of Industrial Park Policy of Turkey: Izmir as a Case Study” en 42nd IsoCARP Congress 2006.

Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid.

Vigorito, R. (1977) “Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales”, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México.

Walker, R. y Storper, M. (1981) “Capital and Industrial Location”, en *Progress in Human Geography*, Vol. 5, pp.473-509.

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Marzo, 2014
DT 02/2014



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República - Uruguay

© 2011 iecon.ccee.edu.uy | instituto@iecon.ccee.edu.uy | Tel: +598 24000466 | +598 24001369 | +598 24004417 | Fax: +598 24089586 | Joaquín Requena 1375 | C.P. 11200 | Montevideo - Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda, Carlos Troncoso, Florencia Gariazzo y Cecilia Parada
