

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN DOS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: LA EXPERIENCIA DE LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EL APOYO A CONGLOMERADOS EN URUGUAY

Andrés Rius ; Fernando Isabella¹

RESUMEN

Aunque trabajosamente, la importancia de atender a desigualdades territoriales se ha consolidado como una de las consideraciones centrales en el diseño de políticas públicas, y en particular de aquellas que apuntan al desarrollo de capacidades productivas. Tal es la experiencia del Uruguay, al diseñar y poner en marcha a mediados de la década pasada su régimen de promoción de inversiones, y programas de desarrollo de conglomerados productivos. En el primer caso, la localización de las inversiones se incorporó como uno de los criterios para acceder a incentivos fiscales, y en el segundo se priorizó a conglomerados de empresas co-localizadas y respaldadas por los gobiernos sub-nacionales en la construcción de alianzas público-privadas para la competitividad. Sin embargo, el aprendizaje a través de la experiencia de esos programas fue llevando a la revisión de criterios y mecanismos, ante la evidencia de su limitada eficacia para promover la equidad entre territorios. En la ponencia se describen los esfuerzos realizados desde el gobierno a través de éstas políticas para favorecer el desarrollo de territorios relativamente “rezagados”. Asimismo, se presenta evidencia de los resultados obtenidos, se describen los ajustes en las políticas en respuesta a los aprendizajes, y se derivan algunas lecciones sobre las dificultades para favorecer territorios menos desarrollados a través de las políticas y programas considerados.

Palabras clave: Desarrollo Territorial, Políticas Públicas, Localización de inversiones, Conglomerados, Incentivos Públicos

1. Introducción

Uruguay, un país unitario de ingresos medios que ha experimentado una inusualmente larga expansión económica desde 2004, tiene a su población de poco más de tres millones de habitantes distribuida muy desigualmente en sus 177 mil kilómetros cuadrados de territorio. Además del poblamiento desbalanceado, las variaciones espaciales en las condiciones económicas y sociales son marcadas para un país de la escala del Uruguay, y no se han reducido durante la actual fase de crecimiento. El gobierno nacional, y diecinueve “Intendencias Municipales”, tienen entre sus objetivos reducir la heterogeneidad de desempeños socio-económicos entre los territorios. Junto a políticas económicas como las que se examinan en este artículo, desde mediados de los ‘90s el país sigue trayectorias de descentralización política (e.g., creación de unidades subnacionales por debajo de las “Intendencias”) que se espera favorezcan el desarrollo de los territorios menos dinámicos y más pobres.

Como otros países de la región, desde mediados de la década pasada Uruguay viene implementando varias “políticas de desarrollo productivo” (PDPs), rótulo con el que se etiqueta a experimentos variados de intervención pública para el crecimiento, surgidos en el contexto “post-Consenso-de-Washington”. Haciéndose cargo de lecciones aprendidas en

¹ Instituto de Economía

períodos previos de la historia de América Latina, las PDPs han revalorizado el rol del Estado en la creación de condiciones para el crecimiento económico, procurando evitar distorsiones severas a la asignación de recursos por parte de los agentes privados, y minimizando el riesgo de captura de las políticas por grupos de interés (ver, e.g., Melo, 2001; Chang, 2010; Hausmann y Rodrik, 2006).

En el caso de Uruguay, esas políticas vienen apuntando a mejorar las condiciones para la inversión productiva, y a promover la competitividad de sectores con potencial de crecimiento. Entre las políticas desplegadas, dos representan bien este enfoque y constituyen el centro del análisis del presente estudio. El régimen de promoción de inversiones (RPI) se posiciona como un instrumento para mejorar la ecuación económica de aquellas empresas – establecidas o nuevas, nacionales o extranjeras—que estén considerando adquirir o producir bienes de capital. A su vez, el Programa de Apoyo a Clústers y Conglomerados (PACC) se construyó a través de una colaboración entre el gobierno del Uruguay y el Banco Inter-Americano de Desarrollo, y se planteó explorar nuevas modalidades de colaboración público-privada para mejorar la competitividad de agrupamientos de empresas con dinamismo propio y desafíos en la producción y mantenimiento de “bienes club” orientados a su desarrollo productivo.

En lo que sigue, se presenta cada una de estas políticas, y se describe la forma en que contemplan la dimensión territorial. Se observa cómo en la implementación de esas políticas se procuró responder a objetivos de equidad y de participación local, y se comentan los obstáculos encontrados. Se documentan ajustes realizados sobre la marcha, y se analiza su eficacia y los desafíos que dejan planteados. Finalmente se reflexiona sobre el espacio para promover el desarrollo regional en el marco de las recientes PDPs.

2. La experiencia del Régimen de Promoción de Inversiones

a) Descripción del Régimen

El régimen de Promoción de Inversiones tiene sus inicios en el Decreto N° 455/007 de 2007, que establece una nueva reglamentación para la Ley 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones que data del año 1998. El régimen queda delineado a partir del mencionado decreto y de la normativa y reglamentos establecidos por la Comisión de Aplicación (COMAP), y se centra en el otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas que emprendan proyectos de inversión con determinadas condiciones.

Los incentivos se conceden a proyectos de inversión específicos, los cuales deben ser presentados a evaluación del Poder Ejecutivo para su estudio y eventual aprobación. Por tanto, no son incentivos genéricos ni automáticos. El otorgamiento de beneficios, así como su monto, depende del aporte que haga el proyecto al desarrollo del país, el cual se evalúa desde el punto de vista de siete objetivos preestablecidos. Este aporte se mide a través de una matriz de indicadores que reflejan los impactos de la inversión en cada uno de ellos. Los objetivos son: generación de empleo; descentralización; aumento de las exportaciones; utilización de tecnologías limpias, incremento de investigación y desarrollo e innovación, valor agregado nacional, e impacto en la economía. Los proyectos se califican con puntajes en al menos uno de los objetivos, y los puntos obtenidos determinan los beneficios otorgados.

Se establecen seis tramos de inversión en base al valor monetario de la misma, y tanto los requisitos para obtener beneficios como la cuantía de los mismos se establecen según el tramo en que se ubiquen los proyectos. Los criterios para evaluar los proyectos de inversión presentan la característica de ser aplicables a los diferentes sectores económicos, de donde se desprende que la normativa sigue un principio básico de equidad intersectorial. Es decir que no se privilegian a priori sectores ni actividades específicas sobre otras, sino que los incentivos se asignan en función solamente del aporte al cumplimiento de los criterios. De hecho, en la reglamentación del año 2007 se levantó la limitación de los incentivos a los sectores industrial y agropecuario que figuraba en la ley original. El régimen de Promoción de Inversiones conforma entonces un caso de “política horizontal” ya que no requiere la “elección de ganadores” (Hausmann et al, 2005).

Por otra parte, el sistema busca basarse en la “aplicación de criterios objetivos, explícitos y compatibles con los fines establecidos” (numeral II de los considerandos, decreto 455/007). Es decir que se busca evitar la discrecionalidad administrativa, ya que los criterios, así como los indicadores cuantitativos para evaluarlos, y su correspondencia con la magnitud de los beneficios fiscales a asignar, son explícitos y conocidos previamente por los agentes.

Finalmente, y asociado con lo anterior, debe mencionarse el principio de “simplicidad y transparencia de los procedimientos” (art 8º decreto 455/007). Existe una “Oficina de Atención al Inversor” (una suerte de “ventanilla única” a los efectos) que oficia de enlace entre los inversores y la COMAP, quien a su vez, es la encargada de recomendar al Poder Ejecutivo el otorgamiento (o no) de incentivos a cada proyecto. Asimismo están establecidos plazos máximos para que la COMAP se pronuncie sobre cada proyecto (asociado al monto del mismo) y, en caso de agotarse dicho plazo sin que ésta emita opinión, se asume la recomendación ficta.

En cuanto a los niveles de utilización de este régimen, el mismo ha mostrado una importante dinámica, a partir de la reglamentación de 2007, que entra en funcionamiento en 2008. En el **Cuadro 1** se observa que mientras la media anual de proyectos con recomendación de aprobación anterior a la nueva reglamentación era de apenas 57; a partir del año 2008 ésta se despega notablemente (se multiplica por seis los dos primeros años y por catorce en el tercero).

Cuadro 1:

Montos totales (en U\$ corrientes) y cantidad de proyectos aprobados por sector y año.

	Prom. 2000- 2007	2008	2009	2010
Agro	785.248	8.650.370	89.900.000	76.600.000
Industria	228.987.500	637.000.000	557.000.000	413.000.000
Turismo	34.534.187	38.800.000	66.900.000	186.000.000
Comercio	n/c	82.600.000	51.300.000	152.000.000
Servicios	n/c	291.000.000	259.000.000	319.000.000
Total	485.823.697	1.058.050.370	1.024.100.000	1.146.600.000
Nº de proyectos	57	310	388	829

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASEP

Algo similar –aunque con tasas de variación menores—se observa a nivel de montos de inversión aprobados. Además puede observarse que comienzan a cobrar importancia

sustancial sectores que antes no eran admitidos en el régimen, como el comercio y los servicios.

Esta evolución podría vincularse a 3 factores, más allá de los posibles efectos positivos del nuevo régimen sobre la inversión: 1) mayor facilidad de acceso al nuevo régimen, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, 2) la tendencia general de crecimiento de la inversión constatada en el período y 3) un posible adelanto de inversiones ya previstas en 2009 y 2010 debido a las incertidumbres que se pudieron haber generado con el cambio de gobierno ocurrido en este último año.

La dinámica reflejada en el cuadro resulta en un crecimiento de la importancia relativa del Régimen de Promoción de Inversiones en los montos de inversión total registrados en el país. Así, mientras entre 2005 y 2007 la inversión comprometida a partir de los proyectos aprobados en el marco del presente régimen representaba aproximadamente un 13% de la inversión total registrada en el país; en el período 2008-2010, ésta pasa a ser un 29% (UNASEP, 2011).

En cuanto a la participación por sectores en la distribución de montos de inversión, en la **Figura 1** se puede observar que la Industria ha concentrado la mayor parte de las inversiones, aunque su participación relativa es decreciente, pasando de más de un 60% en 2008 a poco más del 35% en 2010. La contracara de esto es la participación creciente del resto de los sectores considerados.

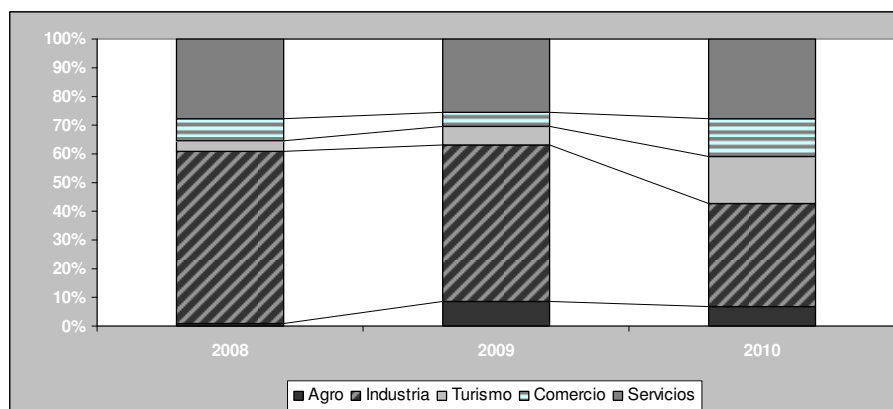


Figura 1: Participación sectorial en la distribución de montos de inversión promovidos

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASEP

En cuanto a los efectos del régimen en relación a los objetivos de desarrollo explicitados se destaca la generación de empleo comprometido, objetivo más utilizado para conseguir beneficios. En todos los años de vigencia del nuevo régimen la mayoría de los proyectos obtiene puntaje por su contribución a la generación de empleo, lo que se mantiene para todos los sectores, destacándose comercio y servicios, en los que dichos porcentajes superan el 80%.

En cuanto a la importancia relativa de este aspecto en la economía, UNASEP calcula que en 2008 la cantidad de empleos comprometidos por esta vía representa más del 7% del total de nuevos cotizantes a la seguridad social, mientras que en 2009 dicha proporción asciende a 23% (UNASEP, 2011).

En relación a los beneficios tributarios otorgados a las empresas, haremos foco únicamente en los beneficios en términos del impuesto a la renta empresarial (IRAE) ya que es el principal componente de los estímulos establecidos, así como el de mayor costo fiscal para el Estado.² Los beneficios en este sentido tienen topes máximos de entre 60% y 100% del monto invertido (en deducción del IRAE) dependiendo del tamaño de la inversión y del puntaje obtenido según los criterios establecidos. A su vez, los plazos para usufructuar esas deducciones concedidas varían entre 3 y 25 años, a partir del primer ejercicio económico en que se obtenga renta fiscal.

Respecto a la cuantía del costo o sacrificio fiscal del sistema, en el **Cuadro 2** se presenta la relación entre los beneficios otorgados a las empresas y lo realmente aplicado por éstas (IRAE deducido) y el PBI de la economía. Debe tenerse presente que como los beneficios se otorgan en un ejercicio y se pueden aplicar a lo largo de varios años posteriores, lo aplicado siempre se encuentra por debajo de lo otorgado; no obstante, la contracara de eso es que las empresas conservan la diferencia como un activo a aplicar en años posteriores.

Cuadro 2: Beneficios de IRAE otorgados y aplicados como % del PBI

Año	Otorgado	Aplicado
2008	1,60%	0,30%
2009	1,80%	0,40%
2010	1,40%	0,42%

Fuente: Elaboración propia en base a UNASEP y DGI

b) La dimensión espacial

Como fue mencionado, la normativa establece diferencias en los criterios de evaluación de los proyectos y en los beneficios a otorgar según el monto de inversión involucrado. Así, aquellos proyectos que caigan dentro del tramo “pequeños”³ son evaluados según un único indicador, relacionado a uno de los objetivos buscados, a elección del inversor entre los criterios de generación de empleo; investigación, desarrollo e innovación; aumento de exportaciones; y utilización de tecnologías limpias. Por lo tanto, para estos proyectos, la dimensión territorial no juega a la hora de conseguir beneficios.

Por otra parte para los proyectos medianos y grandes, existe también la opción de ser evaluados de esta manera. Esto es relevante respecto a sus repercusiones en la dimensión territorial, ya que del total de proyectos presentados entre 2008 y 2010, el 36% se trata de casos en que sin ser pequeños, optan por ser tratados como tales. Visto de otro modo, el 78% optó por ser evaluado como tal. En todos estos casos desaparece el incentivo a la descentralización (MEF, 2011).

² Otros beneficios que obtienen los proyectos promovidos incluyen la exoneración de IVA y gravámenes de importación para el ingreso de los bienes de capital no competitivos con la producción nacional, de IVA en plaza para materiales y servicios destinados a la obra civil, y bonificaciones respecto al pago de honorarios y salarios en desarrollo tecnológico en áreas prioritarias.

³ Corresponde a proyectos de menos de 3,5 millones de Unidades Indexadas, aproximadamente U\$420.000 a las cotizaciones promedio de enero de 2012.

Para los demás proyectos la evaluación se realiza respecto a una matriz de indicadores que recogen los objetivos de la política ya mencionados. Los puntos respecto al objetivo “descentralización” se logran en relación a la ubicación geográfica de la inversión; en particular respecto al departamento en el que la misma se ubique. Se toma la diferencia entre el valor del Índice de Desarrollo Humano del departamento en cuestión y el máximo nacional (Montevideo) y en virtud de la misma se asignan los puntos. De esta forma, cualquier proyecto que se ubique fuera de la capital (y que no sea “pequeño” o solicite ser evaluado como tal) podría recibir puntos por este objetivo, y la cantidad es mayor cuanto menor el desarrollo relativo del departamento. La ponderación que recibe el objetivo descentralización en el total de puntos posibles es de 15%.

Sin embargo, dado que los proyectos “pequeños” están excluidos del acceso a beneficios por el criterio de descentralización, y que los demás pueden optar por ser evaluados como “pequeños”, muchos proyectos que se sitúen fuera de Montevideo pueden no recibir puntos por el objetivo que persigue la promoción de departamentos deprimidos. Así, observando los proyectos que reciben puntos por este objetivo podemos aproximarnos a los efectos y la atracción que genera el criterio correspondiente.

A continuación, en los **Cuadros 3 y 4**, podemos observar el porcentaje de proyectos que obtuvo puntos por el indicador de descentralización y los montos totales involucrados, respectivamente.

Cuadro 3: Porcentaje de proyectos que obtuvieron puntos por el indicador de descentralización

sector	2008	2009	2010
Agro	0,0%	5,1%	5,1%
Industria	7,6%	3,7%	4,7%
Turismo	5,0%	21,4%	22,2%
Comercio	1,7%	5,9%	1,3%
Servicios	1,9%	1,8%	1,6%
Total	4,2%	4,9%	3,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASEP

Cuadro 4: Porcentaje de montos de inversión total en proyectos que obtuvieron puntos en el indicador de descentralización

Sector	2008	2009	2010
Agro	0%	3%	8%
Industria	21%	12%	19%
Turismo	2%	11%	59%
Comercio	3%	10%	4%
Servicios	8%	1%	7%
Total	15%	8%	19%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASEP

Se observa que a nivel agregado, la cantidad de proyectos que obtuvo puntos por este criterio nunca sobrepasa el 5%. Esto es, en si mismo, un primer indicio sobre los impactos de la reglamentación en este sentido. Ese bajo porcentaje puede deberse a tres motivos: o que las inversiones se realizaron en la capital (no aportan a la descentralización), o que se trata de proyectos catalogados como pequeños (a los que no alcanzan los beneficios, independientemente de su ubicación), o a que los inversores optaron por que sus proyectos

fueran evaluados como pequeños (siendo medianos o grandes) con lo que “despreciaron” los beneficios que hubieran podido obtener por su aporte a la descentralización (y a alguno de los otros cinco criterios de evaluación), en aras de obtener otros beneficios, presumiblemente mayores, focalizando la evaluación en un criterio solo.

Por otra parte, puede observarse que a nivel de sectores de actividad, sólo el sector turismo presenta porcentajes sustancialmente mayores de proyectos con puntos por descentralización. Esto puede relacionarse al hecho de que esta actividad en Uruguay depende de la explotación intensiva de ciertos recursos geográficamente localizados como la costa oceánica o las ciudades históricas, que se ubican fuera de Montevideo. Así, en esos casos, la decisión de instalarse fuera de la capital es independiente de los incentivos a la descentralización establecidos en el régimen. Sin embargo, en caso de optar por ser evaluados según el tamaño real del proyecto (y no hacer uso de la opción de ser evaluados como pequeños) los puntos por descentralización serían “gratis” (es decir, provendrían de la opción primaria y difícilmente reversible, de desarrollar un emprendimiento en una localidad distinta a Montevideo). Para observar esto se presenta, en el **Cuadro 5**, la distribución por departamentos de aquellos proyectos turísticos con puntos por descentralización

Cuadro 5: Distribución de proyectos turísticos con puntos por descentralización⁴

Departamento	%
Artigas	15%
Colonia	23%
Maldonado	38%
Paysandú	8%
Rocha	8%
Soriano	8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASEP

Si sumamos los departamentos de Maldonado y Rocha (costa oceánica) y Colonia (ciudad histórica) obtenemos casi el 70% de los proyectos. Cabe mencionar que estos tres departamentos son, históricamente, los de mayor actividad turística del país, por lo que el concepto “descentralización” es de discutible aplicación.⁵ Nuevamente, este es un indicio de la escasa efectividad de los estímulos previstos para la descentralización.

Otra forma de aproximarnos a los efectos globales de los estímulos a la descentralización es observar la distribución de todos los proyectos promovidos (cualquiera sea el criterio por el que decidieron ser evaluados) en relación al criterio utilizado para otorgar estímulos (IDH departamental). El Gráfico 2 presenta a los dieciocho departamentos del interior (se excluye la capital, Montevideo) según el número de proyectos radicados en su jurisdicción, y su ubicación en el ranking de desarrollo humano.

⁴ Debe destacarse que en la base con la que se trabajó figuran, en este período, 4 proyectos turísticos en Montevideo, que presentan puntos por descentralización, lo que contradice lo estipulado en la reglamentación. Por tanto, asumimos que se trata de errores de digitación en la base y no consideramos esos casos.

⁵ Los proyectos instalados en los departamentos de Maldonado y Rocha, según el criterio utilizado para medir el aporte a la descentralización, reciben 5 puntos en 10 posibles. Los proyectos en el departamento de Colonia, reciben 3 puntos en 10.

En un país pequeño, y en que las principales riquezas naturales se encuentran distribuidas de forma relativamente equitativa en todo el territorio nacional, cabría esperar que en ausencia de políticas descentralizadoras las nuevas inversiones tuvieran una asociación positiva o nula con indicadores de desarrollo.⁶ Como se observa en la **Figura 2**, la evidencia no muestra una correlación clara (ni positiva ni negativa) entre la distribución de los proyectos y el desarrollo relativo de la región donde éste se instala. Esto podría interpretarse como evidencia adicional de la escasa efectividad del RPI como orientador de la inversión hacia zonas del país de menor desarrollo relativo.⁷

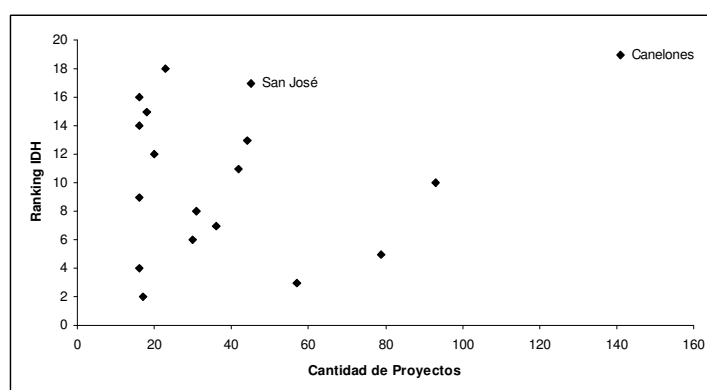


Figura 2: Dispersión de los departamentos según el ranking de IDH y la cantidad de proyectos promovidos recibidos
Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNASEP

Hemos marcado especialmente los puntos correspondientes a los departamentos de Canelones y San José por tratarse de casos especiales. Estos departamentos son los dos limítrofes con la capital y conforman, junto con Montevideo, lo que es conocido como la zona metropolitana. Una característica de esta zona es la alta presencia de personas que viviendo fuera de la capital, se desempeñan laboralmente en ésta. Esto es relevante ya que el criterio utilizado para medir el desarrollo relativo de los departamentos (IDH) es sensible a este factor. En efecto, uno de los componentes del IDH es el PBI per cápita departamental. Así, en el caso de estas personas, aunque viven en un departamento, realizan su contribución al (y obtienen sus ingresos del) PBI de otro (Montevideo). Por tanto, al calcular el PBI per cápita, los departamentos de Canelones y San José aparecen como muy pobres, lo cual los ubica entre los de menor desarrollo relativo.

Sin embargo, cuando se calcula IDH modificado (que utiliza el ingreso de los hogares en lugar del PBI per cápita) estos departamentos cambian sustancialmente su ubicación.⁸ Por tanto es altamente discutible el verdadero aporte a la descentralización y, en particular, a resolver inequidades territoriales, de proyectos instalados en estas regiones. Esta observación es especialmente relevante ya que su ubicación geográfica le da a estos departamentos un

⁶ La principal “riqueza natural” del Uruguay, según ha sido estimado por el Banco Mundial, son las praderas y tierras cultivables. En ausencia de políticas descentralizadoras, cabría esperar que inversiones con perfiles sectoriales como los discutidos antes se concentren en zonas de mayor desarrollo relativo o se distribuyan casi “aleatoriamente” en el territorio.

⁷ En puridad, la evidencia del gráfico es insuficiente para “condenar” al régimen de promoción (podría argumentarse que sin las formas de evaluación del RPI la distribución fuera más desfavorable aún a los departamentos pobres), pero en el contexto de otros resultados presentados la lectura realizada no es totalmente implausible.

⁸ Ver Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2008).

acceso privilegiado al principal mercado del país (Montevideo) y a recursos logísticos fundamentales (puerto, aeropuerto, carreteras en buen estado, etc.)

Si dejamos de considerar a esos dos departamentos para observar los aportes a la descentralización de la presente normativa, vemos que la ausencia de correlación en el Gráfico 2 es aún más notoria. En particular el caso de Canelones es destacable ya que por la forma de cálculo del IDH figura como el departamento de menor desarrollo relativo, y a su vez (en parte debido a su ubicación limítrofe a la capital, y en parte a que es, por lejos, el departamento más poblado fuera de la capital) es el que recibe más proyectos en el interior del país.

Finalmente, estas conclusiones se refuerzan por la información de una encuesta realizada para el Informe de Evaluación del proyecto “Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada”, con el que el Banco Interamericano de Desarrollo apoyó la reforma del RPI. En el mismo se consulta a una muestra de empresas con proyectos aprobados, respecto a si han modificado decisiones de inversión a los efectos de aprovechar mejor los incentivos. En lo que refiere a cambios en la localización de la inversión, sólo un 5% responde afirmativamente. De esta manera, parecen virtualmente inexistentes los proyectos que hayan reconsiderado su localización para acceder a mayores beneficios fiscales (Rivas y Castro, 2010). El resultado revela que existen algunas decisiones de las empresas que no parecen modificarse tan fácilmente para capturar beneficios tributarios.

c) Aprendizajes y ajustes

El régimen reseñado ha sufrido ajustes recientes en su reglamentación (decreto N° 002/012 de enero de 2012) que dejan entrever aprendizajes respecto al funcionamiento previo y a formas de mejorar el funcionamiento del sistema.

En los considerandos del mencionado decreto se establecen objetivos de la nueva reglamentación, entre los que podemos destacar la mejora de la metodología de evaluación para estimular el crecimiento de la inversión; eliminar indicadores de difícil control (simplificación); *redefinir los indicadores de descentralización*; mejorar los estímulos a las pequeñas empresas; e incentivar el desarrollo de parques industriales.

A grandes rasgos se plantea que es necesario perfeccionar la relación entre los objetivos a promover y los beneficios a otorgar. De esta manera, se establece una única matriz para el cálculo de las exoneraciones de IRAE a aplicar a todos los proyectos de inversión. En la misma se incluye un 20% de puntos que dependen de un indicador sectorial, que busca premiar el cumplimiento de objetivos específicos de los ministerios de referencia según el sector al que corresponde el proyecto. Así, a modo de ejemplo, los proyectos industriales obtendrán puntos adicionales dependiendo del nivel tecnológico del producto fabricado; los proyectos agropecuarios serán beneficiados si aportan a la adaptación o mitigación del cambio climático y si buscan diferenciar productos y procesos, etc. Esto transmite la idea de que se consideró muy rígido el régimen anterior en cuanto a que no permitía incentivar características deseables de los proyectos no captados a través de los indicadores previamente establecidos. En algún sentido, en esta nueva fase el RPI estaría incorporando características de una política “vertical”.

En lo que hace al objetivo de empleo, se realinean los incentivos haciendo foco en la calidad del empleo además de la cantidad. Así se priorizan los proyectos que generen empleo de

mayor calificación (medida por la remuneración comprometida) y aquellos que contraten colectivos con mayores problemas de ocupación (mujeres, jóvenes, mayores de 45 años y trabajadores rurales). Por otra parte se facilita (bajando los requerimientos) la obtención de puntos por producción más limpia e inversión en investigación, desarrollo e innovación.

En lo que hace a los proyectos pequeños, se establece la opción de adjudicar puntaje según la misma matriz aplicada al resto y recibir un 10% de exoneración de IRAE extra o recurrir a un régimen simplificado que sólo considera la generación de empleo.

Enfocándonos ahora en el objetivo descentralización, se destaca que el indicador correspondiente mantiene la ponderación de 15% en la nueva matriz de indicadores. Sin embargo, otros cambios producidos sugieren que se visualizó la necesidad de fortalecer los incentivos en este sentido. Un factor relevante para el fortalecimiento de los incentivos a la descentralización es que desaparece la opción a los proyectos medianos y grandes de ser evaluados por la matriz de pequeños (donde los incentivos a la descentralización no juegan). La operatividad del objetivo entonces crece, fortaleciéndose los incentivos. Esto es particularmente importante a la luz de los datos presentados previamente sobre la cantidad de proyectos no pequeños que optaban por ser evaluados de esta manera.

Por otra parte, para la asignación de puntaje a los proyectos ubicados en el interior, se modifica el indicador utilizado, levantando la crítica efectuada más arriba. En efecto, se sustituye el IDH departamental por el Índice de Pobreza departamental. De esta forma se soluciona el problema planteado a partir de la dinámica conformada por el área metropolitana y se alinean mejor los objetivos hacia una verdadera descentralización. Según el nuevo indicador los departamentos del área metropolitana, Canelones y San José (que según el anterior criterio se ubicaban en la primera y tercera posición en cuanto al puntaje adjudicado y su aporte al beneficio fiscal obtenido) reducen sensiblemente su atractivo, ubicándose según la nueva reglamentación entre el puesto 13 y el 15 en dieciocho departamentos.

Finalmente se incluye, para los proyectos desarrollados en Montevideo, la posibilidad de obtener puntos por el criterio de descentralización si se ubican en zonas deprimidas dentro del departamento. Deberá evaluarse si este aspecto no debilita los incentivos para la descentralización interdepartamental.

3. La experiencia del Programa de Apoyo a Conglomerados y Cadenas Productivas

a) Descripción del Programa

El “Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas” (PACC) surge en 2005 como componente central de un Programa de Apoyo al Sector Productivo acordado entre el Gobierno del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006). El marco conceptual que lo inspira supone que la competitividad de las empresas depende de las acciones de otras empresas e instituciones públicas y privadas, y que las fallas de coordinación entre esos actores en una aglomeración geográfica (“clúster”) o una cadena productiva (“cadena”) son un factor limitante. Iniciativas semejantes se llevaban a cabo más o menos simultáneamente en Argentina, Brasil, y Chile, también con apoyo del BID (Pietrobelli y Stevenson, 2011).

La puesta en marcha del Programa revela que el Gobierno y el BID consideraban que el Estado puede favorecer el desarrollo económico promoviendo la articulación entre actores privados, entre públicos y privados, e incluso entre actores públicos; así como contribuyendo para superar la sub-inversión en “bienes club” que inciden sobre la competitividad y el acceso a mercados externos. O, en palabras de un asesor del gobierno de entonces, se trataba de promover el aprovechamiento de “ventajas de relacionamiento” entre actores del sector productivo (Porto, 2007).

Dentro de la multiplicidad de programas de refuerzo de la competitividad existentes entonces, el PACC adoptó modalidades innovadoras que evidencian la orientación de sus patrocinantes y ejecutores: fundamentalmente, se concebía al programa como “facilitador” de mecanismos y articulaciones que se esperaba fueran auto-sostenidos.⁹ Para ello, los clústers o cadenas debían articularse con gobiernos locales y organismos públicos para aspirar a ser integrados como “beneficiarios” del programa; debían crearse mecanismos de gobierno conjunto (público-privado) de las iniciativas; el sector privado debía pre-financiar las acciones concretas, y los fondos no reembolsables se entregaban luego de concretadas las actividades; y se ponía gran énfasis en subsidiar solamente acciones que respondieran a una demostrada falla de coordinación, y/o generaran claros beneficios para la competitividad.

Identificados los clústers o cadenas a apoyar, se promovía el desarrollo participativo de Planes de Refuerzo de la Competitividad. En ese sentido, en Uruguay se optó por el desarrollo de estudios de base y facilitación de la generación de planes mediante consultores individuales en interacción con los actores privados e instituciones públicas relevantes.¹⁰ A partir de ese momento, el programa co-financiaba la generación y sostenimiento de mecanismos de gobierno del clúster, y las iniciativas identificadas en los planes.

Los proyectos “estructurantes”, a los que se asignaba la contribución proporcionalmente mayor de fondos públicos, comprendieron acciones con beneficios para todo el conglomerado y con baja apropiabilidad para las empresas individuales (e.g., centros tecnológicos o de diseño, la creación de imagen de marca colectiva, etc.). Los proyectos “abiertos” consistieron en acciones con beneficios directos para las empresas siempre que participaran efectivamente (e.g., certificaciones de calidad o capacitación). Los proyectos “cerrados”, que exigían el mayor porcentaje de cofinanciamiento privado, correspondieron a acciones con beneficios de alta apropiabilidad para grupos determinados de empresas, como consorcios de exportación o el montaje de una empresa distribuidora.

Un componente fundamental del programa es el foco en fortalecer la institucionalidad de apoyo al sector empresarial, y favorecer la articulación del programa con ésta. Según el BID (2006), “el objetivo de este componente es favorecer el fortalecimiento institucional para la mejor ejecución de este Programa y optimizar la articulación con otros programas ya existentes de apoyo al sector productivo.”

Es central a la concepción del programa el papel que se le asigna al sector privado. Se buscó alcanzar formas de articulación público-privada poco habituales en el país: los planes de refuerzo de la competitividad fueron desarrollados participativamente; de ellos se derivaron

⁹ La proliferación de programas de competitividad es llamativa para un país de la escala de Uruguay: Porto (2007) identificaba 68 programas activos (43 públicos, 25 privados).

¹⁰ En otros países que implementaron programas semejantes, los planes de refuerzo de la competitividad fueron desarrollados por grandes empresas consultoras internacionales.

las prioridades para el financiamiento compartido entre sector público y privado; y los servicios ofrecidos a las empresas fueron provistos en general por proveedores privados. El sector privado estuvo además fuertemente representado en la estructura de gobierno del clúster con importante margen de iniciativa y maniobra, ocupando todos los “asientos” en el Grupo Gestor del Conglomerado, que es normalmente el propulsor o aval de las iniciativas financiadas. La **Figura 3** presenta la estructura de ejecución típica de un conglomerado y su articulación con la parte pública relevante.

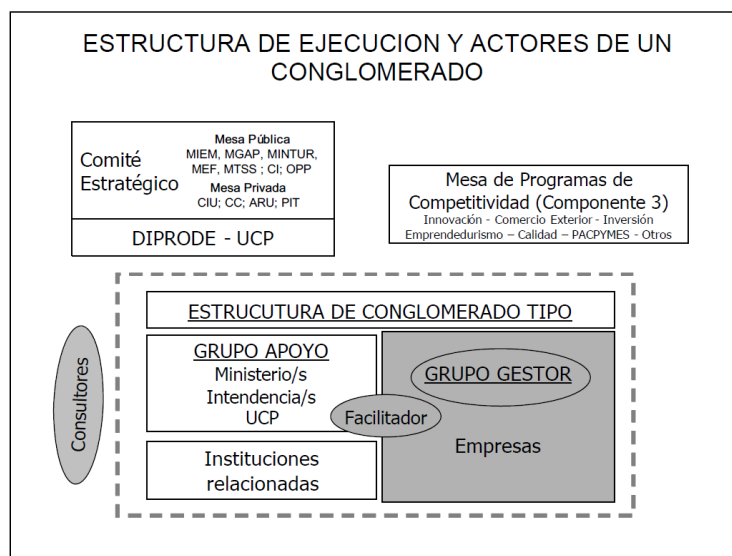


Figura 3: Fuente: OPP (2006); UCP es “Unidad Coordinadora” del Programa, y DIPRODE es la unidad dentro del Poder Ejecutivo en la que se aloja el Programa.

Mediante tres convocatorias sucesivas, entre 2005 y 2009 se completó la selección y puesta en marcha de doce conglomerados: piedras preciosas (Localización: Artigas); vestimenta (Área Metropolitana); calzado y marroquinería (Área Metropolitana); vitivinícola (Sur); arándanos (Todo el país); audiovisual (Área Metropolitana y Región costera); apicultura (Litoral, Centro y Sur); desarrollo de software (Área Metropolitana); turismo (Colonia y Montevideo); diseño (Área Metropolitana); alimentos procesados (Área Metropolitana ampliada). Luego de un cambio de autoridades y revisión de la estrategia del Programa, en 2011 hubo un nuevo llamado a conglomerados interesados.

A setiembre de 2009, con tres conglomerados aún en etapas incipientes de operación, se habían comprometido poco más del 50% de los fondos disponibles, por un monto total de casi US\$ 3.5 millones, que respaldaban acciones costeadas en un total de US\$5.8 millones, correspondiendo la diferencia al aporte de los privados (PACC, 2009). A diferencia de la otra PDP examinada en éste artículo, el PACC es una herramienta de mucho menor cuantía económica, aunque de mayor complejidad y requerimientos de conocimiento en su diseño e implementación. Por ser una política “vertical” (se seleccionan sectores y cadenas específicas para ser promovidas) requiere de los organismos públicos involucrados un conocimiento mayor de la realidad productiva. Adicionalmente, la unidad ejecutora fue descubriendo con el avance del programa que no era suficiente esperar a la presentación más o menos espontánea de postulaciones a los llamados públicos, sino que se requería un enfoque proactivo de promoción de alianzas público-privadas si se quería atraer conglomerados con potencial. Esto

era vital para un programa centrado en la creación de articulaciones, coordinación, y relaciones de cooperación.

b) La dimensión espacial en el PACC

La dimensión espacial es incorporada en el diseño del PACC por dos vías principales: (i) la priorización de conglomerados con una alta concentración geográfica, localizados en regiones socialmente deprimidas, y (ii) el involucramiento temprano y permanente de los gobiernos sub-nacionales (“intendencias municipales” con jurisdicción sobre “departamentos”). Como se verá, ambos caminos presentaron obstáculos de los que cabe extraer lecciones.

En efecto, en el diseño de los mecanismos para la selección de conglomerados productivos a ser apoyados se preveía la inclusión de un criterio de “aglomeración”. Se entendía que tal criterio era requerido por la propia naturaleza del programa que enfatizaba el apoyo a “conglomerados” de empresas, con lo que se ponía de manifiesto una concepción particular sobre estos últimos. La resolución del comité de selección de clusters para el Primer Llamado (realizado en 2005) expresa:

“Dado que es un programa de apoyo a conglomerados creímos necesario captar de alguna forma el nivel de aglomeración de los candidatos. A partir de antecedentes de programas similares en otros países incluimos un indicador que muestra la *proporción de empresas de la región en el total del sector a nivel nacional*. De una larga lista de potenciales indicadores que nos acercara al concepto de aglomeración éste resultó a nuestro entender el más adecuado.” (en Rius, 2011; énfasis añadido)

De lo anterior se deduce que se esperaba que el PACC contribuyera al fortalecimiento de conglomerados co-localizados, en el sentido de la literatura clásica sobre clústers y distritos industriales (e.g., Becattini, 1979; Porter, 1998). Así, arreglos productivos como los que existen en la incipiente producción de arándanos en Uruguay, no serían contemplados por la política de apoyo al estar los productores de fruta relativamente dispersos en el territorio nacional. El fallo de la comisión de selección indicaba que éste y otros cuatro agrupamientos empresariales postulantes “presentan alta dispersión y/o son derivados al programa de articulación productiva y microfinanzas”. Con esa sentencia se indicaba que el PACC no acogería (o redireccionaría a otros programas públicos) a las postulaciones provenientes de agrupamientos regionales con baja participación global en el sector, o a las de clústers “virtuales” no co-localizados.

Sin embargo, ese criterio fue modificado para el Segundo Llamado realizado en 2006. En esa oportunidad, el comité de evaluación de las postulaciones explicó que “El ítem Aglomeración y Relacionamiento no se calificó en virtud de las asimetrías en la información disponible.” Este ítem había reducido su ponderación en el puntaje total de 25% a 10%, y se había previsto descomponerlo en “aglomeración” y “relacionamiento dentro del conglomerado”, pero ambas dimensiones se calificaron de forma invariante para las postulaciones al Segundo Llamado, con el justificativo antes mencionado.

Esto hizo posible que se integraran al programa conglomerados de empresas como las de producción de arándanos, o las de apicultura, que habían sido desplazadas en el primer llamado por su alta dispersión geográfica. Se observa entonces, por vía de los hechos, una variación en la concepción de lo que es un conglomerado productivo con potencial de

desarrollar competitividad en base a la articulación público-privada y privada-privada. Esta nueva concepción más flexible estaría en línea con cierta literatura reciente, que rescata los conceptos de redes, capital social y asociatividad entre empresas (que pueden o no estar co-localizadas) como relevantes para la promoción de la competitividad (Felzensztein et al, 2009; Felzensztein et al, 2010). Cabría agregar que algunos de los conglomerados que ingresaron al PACC en el segundo llamado pueden considerarse como historias de éxito, al menos relativo (Rius, 2011), y dichos logros beneficiarían economías regionales específicas.¹¹

Para el Tercer Llamado, realizado en 2008, sabemos que el comité seleccionador asignó puntajes diferenciales por “grado de concentración de empresas” e “incidencia en el territorio”, que pesarían un 10% en el puntaje global de cada postulación, pero no se cuenta con una definición más precisa de los criterios o la fuente de información usadas para calificarlas.

En todos los llamados, las “características (sociales) del territorio” se valoraron en proporciones altas dentro de los puntajes globales asignados a cada postulación (su peso fue de 50% en el Primer Llamado, y 20% en el Segundo y Tercero). El criterio de puntuación en este caso se mantuvo en los tres llamados, asignándose puntajes proporcionales a la tasa de desempleo del departamento, y al resultado de restar uno menos el valor del índice de desarrollo humano del departamento. Se asignó igual ponderación a cada uno de los dos indicadores en la puntuación del criterio. La intención y efectos de éste criterio son fáciles de adivinar, y presumiblemente no controversiales, aunque llama la atención la elevada ponderación en el Primer Llamado. La corrección de ese “sesgo” se realizó en la práctica sesgando fuertemente a favor del criterio de “competitividad”, que pasa de 25 a 60% entre el Primer y los dos llamados siguientes. Esto revela también una evolución en la concepción del Programa, que buscó tomar distancia del subsidio a sectores con escaso futuro en una economía más abierta.¹²

El segundo mecanismo utilizado por el PACC para contemplar la dimensión espacial en sus procesos de fortalecimiento de la competitividad consistió en atribuir un rol saliente a los gobiernos locales (“intendencias municipales”) en su implementación. En este sentido, el respaldo de al menos una intendencia era un requisito básico para efectuar una postulación al programa, y la(s) intendencia(s) involucradas debían luego formar parte del gobierno multipartito del clúster. Con esto se procuró acortar las “distancias” entre actores privados del conglomerado y gobiernos locales, y facilitar la integración de estrategias de desarrollo del conglomerado y el gobierno local.

La experiencia es variada en esta materia. En algunos casos, como el conglomerado de servicios turísticos en la ciudad histórica de Colonia del Sacramento, el rol de la Intendencia Municipal fue crucial para los logros obtenidos. En particular, la gestión de funcionarios con fuerte perfil técnico pero también sólido respaldo político, fue clave para convocar a gremiales con historias de desencuentro, y organizaciones privadas con desiguales agendas y niveles de representatividad. La Directora de Turismo de la época es considerada por todos

¹¹ Si bien son un sector incipiente en la agricultura uruguaya, las producciones de arándanos son comparativamente altas demandantes de mano de obra, teniendo potencial para aliviar la falta de oportunidades de empleo en ciertos territorios, pero a la vez demandan de la mano de obra habilidades bastante diferentes a las más difundidas en las zonas rurales del país.

¹² El indicador de competitividad se computó en base al crecimiento de las importaciones del negocio principal del conglomerado o cadena productiva en los principales mercados de destino, y la tasa de crecimiento de las exportaciones uruguayas del negocio principal.

los actores como una persona clave para explicar los logros que obtuvo el conglomerado en la construcción de una “marca del destino” turístico, y en la mejora de ciertos servicios. El tipo de producto que vende el sector turístico prácticamente hace obligatoria la articulación entre actores, tanto como complejiza los esfuerzos debido a la heterogeneidad de los actores que deben articularse. El papel fundamental jugado por la Intendencia ha resultado entonces de la necesidad (de un actor convocante) como de la capacidad (técnica, y de liderazgo y coordinación).

En otros casos, los gobiernos locales han desempeñado un rol limitadísimo o nulo. En general esto tiende a verificarse cuando la concentración espacial del conglomerado es baja (como en Arándanos), pero no solamente en estos casos. En el caso de las Piedras Preciosas en el Norte del país, el conglomerado se encuentra bastante claramente ligado a una región relativamente reducida. Sin embargo, los principales desafíos de desarrollo pasan por áreas en las que el gobierno local prácticamente no cuenta con las capacidades (i.e., recursos humanos, institucionalidad, normativa) requeridas para aportar al desarrollo del conglomerado. Eso deriva en parte de las limitadas atribuciones que asigna la Constitución nacional a las Intendencias, pero también de la complejidad y comprensión aún limitada de los desafíos actuales de la competitividad para producciones no tradicionales.

Así, mientras el clúster se propuso integrar la producción de piedras con su elaboración en piezas de diseño (en gran parte realizada en otras zonas del país), o el mejoramiento de infraestructura (en particular la provisión de energía eléctrica), una Intendencia como la del departamento de Artigas enfrentaría limitantes de capacidad para responder rápida y positivamente a la dinámica del clúster, aún en materias sobre las que pudiera tener competencia (e.g., desarrollo de caminería). En estos casos, los aportes que se han concretado han tendido a ser reactivos más que proactivos, y los representantes de los municipios en el gobierno clúster han tenido limitada participación. El Plan de Refuerzo de la Competitividad (PACC, 2007), que identifica las prioridades estratégicas del clúster, pone de manifiesto el espacio relativamente restringido que le es dado y que puede ocupar con eficacia un gobierno departamental con las fortalezas y debilidades usuales.

4. Reflexiones finales

Las secciones anteriores reconstruyeron la sinuosa trayectoria reciente de esfuerzos por promover, desde políticas nacionales de desarrollo productivo, a zonas menos favorecidas del país. El RPI asigna –como “gasto fiscal”– cuantiosos recursos a empresas que realicen inversiones valorizables socialmente según su aporte a siete objetivos pre-establecidos. Introduciendo un criterio cuantitativo basado en el índice de desarrollo humano a nivel de departamento, se buscó premiar a las empresas que invirtieran en departamentos socialmente rezagados.

El PACC crea articulaciones, alianzas e institucionalidad para fortalecer la competitividad de clústers y conglomerados de empresas. Las intervenciones involucran aportes financieros más modestos, pero contribuyen también mediante la facilitación de procesos y la focalización de subsidios para responder a fallas de coordinación. Ellas fueron priorizadas con un similar criterio de rezago relativo departamental. Adicionalmente, se intentó en los inicios reconocer a los conglomerados espacialmente próximos, y se establecieron medidas para asegurar la participación de los gobiernos locales en las estrategias de los conglomerados.

La experiencia reciente muestra que esos esfuerzos, enmarcados en “políticas industriales de nueva generación”, produjeron limitados logros en cuanto a revertir desigualdades espaciales. En el caso del RPI, menos de 5% de los proyectos recibe puntos por este objetivo y la distribución territorial de proyectos no se correlaciona con el indicador utilizado para medir el desarrollo relativo regional. Sólo 5% de los empresarios con proyectos promovidos manifiesta haber modificado decisiones de localización para aprovechar los incentivos.

No hay evidencia dura, pero no es difícil imaginar algunos factores determinantes de estos resultados: el dinamismo económico de los últimos años, acompañado de incrementos en la inversión privada, crea demanda por los incentivos tributarios pero por sí solo no puede revertir desventajas económicas de las zonas menos desarrolladas del país. No es casualidad que esas zonas estén más alejadas de centros urbanos y polos logísticos, tengan tierras relativamente menos fértiles y poblaciones escasas y menos calificadas. En casos significativos, esas desventajas relativas van acompañadas de peor desempeño de las políticas públicas a nivel local.

En ese contexto, la obtención de inversiones dinamizadoras requiere fuertes inversiones públicas en infraestructura (no solo “local” sino también la que integra a estas regiones con el resto del país), en capital humano, y en apoyo a los emprendimientos productivos adecuados a la escala y realidad local. Mientras las autoridades demuestran capacidad adaptativa al experimentar con criterios revisados que generen incentivos mayores a la descentralización económica, parece poco probable que las adaptaciones realizadas sean suficientes para modificar la ecuación económica de los inversores a partir de un cambio de localización de sus emprendimientos.

La experiencia del PACC es ilustrativa sobre otras tensiones con la priorización de programas públicos en base a localización. Primero, el concepto de clúster co-localizado puede ofrecer limitaciones a los propios objetivos de fortalecimiento de sectores competitivos. La principal necesidad de la producción de arándanos para la exportación en el lustro pasado se vinculaba al establecimiento de mecanismos de certificación sanitaria para ingresar al principal mercado mundial. Se trata de un “bien club” aprovechado por todos los productores de arándanos que, en un país de las dimensiones de Uruguay, conforman un clúster virtual con altos niveles de “capital social” a pesar de las distancias geográficas. Esta realidad no solo complica la aplicación de criterios de priorización para la política basados en unidades espaciales reducidas, sino que también cuestiona la lógica del desarrollo económico local basado en la construcción de institucionalidad también limitada a esa localización.

Asimismo, la baja concentración espacial del conglomerado virtual hace poco claro cuál gobierno local podría involucrarse, y de qué modo, en la estrategia de desarrollo del mismo. Pero incluso en clústers con límites espaciales incluidos dentro o coextensivos a los del departamento, la experiencia reciente muestra que los desafíos actuales de la competitividad pueden superar a las atribuciones históricas pero sobre todo a las capacidades humanas e institucionales desarrollables a nivel de gobiernos locales.

Dicho de otro modo, siendo que en algunos casos la lógica clúster tradicional sigue siendo válida, y la participación activa de gobiernos locales imprescindible, para promover desarrollo de la competitividad regional puede ser necesario destrabar cuellos de botella fuera del territorio (como muestra la experiencia de los arándanos y la certificación sanitaria para exportar), con actores de otros territorios o del nivel nacional. Esto no invalida una función bien conocida de las instituciones políticas locales, de detección temprana de nuevos desafíos

y vocería de las demandas del nivel territorial; pero ofrece una perspectiva más realista de sus contribuciones potenciales.

Bibliografía

- Becattini, G (1979), “Del Sector Industrial al Distrito Industrial”, en *Revista Económica de Catalunya*, Nº1
- BID (2006) “Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas”, Propuesta de Préstamo, UR-L1020, Washington: BID.
- Chang, H-J (2010) *Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation?*, Turkish Economic Association, Discussion Paper 2010/01.
- Felzensztein, C., E. Gimmon, and S. Carter (2010) “Geographical Co-Location, Social Networks and Inter-firm Marketing Co-operation: The Case of the Salmon Industry.” *Long Range Planning* 43 (5–6): 675–690.
- Felzensztein, C., and E. Gimmon (2009) “Social Networks and Marketing Cooperation in Entrepreneurial Clusters: An International Comparative Study.” *Journal of International Entrepreneurship* 7 (4): 281–291.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. (2006): “Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (mimeo.)
- Hausmann, R; A. Rodríguez-Clare, y D. Rodrik (2005) “Towards a strategy for economic growth in Uruguay”, Economic and Social Study Series RE1-05-003, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Melo, A. (2001) *Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the Century*, Research Department Working Papers Series 459, Washington: IADB.
- OPP (2006) “Reglamento Operativo. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas”, Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.
- PACC (2009) *Insumos para políticas de competitividad y conglomerados: Lecciones aprendidas*, PACC-Uruguay, Montevideo: DIPRODE, OPP
- Pietrobelli, C. y C. Stevenson (2011) *Cluster Development Programs in Latin America and the Caribbean Lessons from the Experience of the Inter-American Development Bank*, Capital Markets and Financial Institutions Division (ICF/CMF), Discussion Paper No. IDB-DP-188, Washington, DC, IADB.
- Porto, L. (2007) “La formación de clústers en Uruguay: retos, instrumentos y estrategias” (presentación, sin datos de publicación).
- Porter, M. (1998), “Clusters and the new economics of competition”. *Harvard Business Review* (noviembre-diciembre): 77-90.
- PNUD (2008): “*Desarrollo Humano en Uruguay 2008: Política, Políticas y Desarrollo Humano*”, Montevideo, Naciones Unidas.
- Rivas, G. y R. Castro (2010) “Informe de evaluación: -Proyecto ‘Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada’ (ATN/ME – 10383-UR)”, mimeo.
- Rius, A. (2011) “Coordinación institucional y la colaboración de los sectores público y privado: Estudio de caso Uruguay sobre la cooperación de actores múltiples”, informe de consultoría para el BID.